

Universidade de Lisboa

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação



**UNIVERSIDADE
DE LISBOA**

**A Gestão do Ensino Superior em Cabo Verde: o desempenho das
funções de Presidente de um Instituto.
Um Estudo de Caso**

Volume I

Elisa Lopes da Cruz Ferreira da Silva

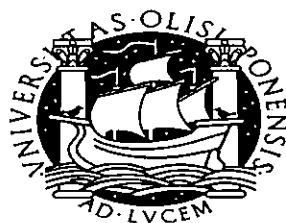
Mestrado em Ciências da Educação

Área de especialização em Administração Educacional

Lisboa 2005

Universidade de Lisboa

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação



Faculdade de Psicologia
e Ciências da Educação
Universidade de Lisboa
BIBLIOTECA

**UNIVERSIDADE
DE LISBOA**

**A Gestão do Ensino Superior em Cabo Verde: o desempenho das
funções de Presidente de um Instituto.
Um Estudo de Caso**

Volume I

Elisa Lopes da Cruz Ferreira da Silva

Dissertação apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da
Universidade de Lisboa para a obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação,
Área de Administração Educacional, sob a orientação do Prof. Doutor João Barroso

Lisboa 2005

ERRATA

Volume I

Pág. 6 – Acrescentou-se o ponto 1.1, ficando assim alterados os pontos seguintes: onde se lê 1.1, deve-se ler 1.2; onde se lê 1.2, deve-se ler 1.3; onde se lê 1.3, deve-se ler 1.4; onde se lê 1.4, deve-se ler 1.5 e onde se lê 1.5, deve-se ler 1.6.

Pág. 11 – Onde se lê pág. 30, deve-se ler pág. 31; onde se lê pág. 39, deve-se ler pág. 40; onde se lê pág. 98, deve-se ler pág. 99; onde se lê pág. 108, deve-se ler pág. 109; onde se lê pág. 133, deve-se ler pág. 134; onde se lê pág. 135, deve-se ler 136; onde se lê pág. 160, deve-se ler pág. 159; onde se lê pág. 173, deve-se ler pág. 172 e onde se lê pág. 175, deve-se ler pág. 174.

Pág. 14 – Onde se lê: Introdução, deve-se ler: 1 – Introdução.

Pág. 17 – A nota de rodapé nº 2 que se encontra na pág. 17, deveria estar na pág. 16.

Pág. 19 – No ponto 1.3 onde se lê: A problemática teórica, deve-se ler: Problemática e quadro conceptual.

Pág. 25 – No ponto 1.5 onde se lê: Objectivos gerais ou questões orientadoras, deve-se ler: Objectivos gerais do estudo.

Pág. 241 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 47); onde se lê: (Ver Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 47).

Pág. 242 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, p. p. 47-48).

Pág. 243 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 63); onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 52).

Pág. 245 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 44).

Pág. 246 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 45).

Pág. 258 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 47);
onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 47).

Pág. 260 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 49).

Pág. 261 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 51).

Pág. 263 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 54).

Pág. 264 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 55);
onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 55).

Pág. 266 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 56).

Pág. 267 – Onde se lê: (Ver o Anexo VII, p.?), deve-se ler: (Ver o Anexo V, pág. 57).

Pág. 282 – A nota de rodapé nº 52 que se encontra na pág. 282, deveria estar na pág. 281.

Resumo

O facto das instituições de ensino superior e não superior serem organizações específicas e complexas (Binrbaum, 1988) contribui para a ambiguidade do desempenho dos cargos de gestores de topo dos estabelecimentos de ensino superior e não superior, para a sua complexidade crescente e para o questionamento do seu papel na sociedade e nas referidas instituições. Coloca-se, também, a questão sobre a profissionalização ou não dos gestores de topo das instituições de ensino superior e não superior devido à influência da concepção gerencialista do ensino defendida pela corrente neoliberal, que tem vindo a suscitar muitas polémicas.

O objecto da presente investigação é a acção ou desempenho (funções e papéis) do Presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público em Cabo Verde.

Este estudo tem como objectivo principal identificar, descrever e compreender o desempenho (funções e papéis) do presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público em Cabo Verde, e a sua influência no funcionamento da instituição, enquanto presidente de um órgão central de gestão.

Para se compreender a complexidade do trabalho do Presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público em Cabo Verde, torna-se necessário conhecer a nível macro, a história e a evolução do ensino superior em Cabo Verde.

O estudo desenvolve-se em três eixos de análise: os constrangimentos externos, através da história da evolução do Ensino Superior em Cabo Verde (contexto socio-político) e o seu reflexo a nível do trabalho dos Presidentes dos Institutos Superiores Públicos; o funcionamento das organizações de ensino superior (perspectiva organizacional); as funções e os papéis do profissional como administrador (perspectiva da acção do actor).

A estratégia de investigação escolhida é a qualitativa (estudo de caso), e as técnicas de recolha de dados utilizadas foram a análise documental, a observação (não participante e participante) e a entrevista. Na análise dos dados optou-se pela análise temática de conteúdo, descrevendo-se a evolução do ensino superior em Cabo Verde, o funcionamento das organizações de ensino superior (recorrendo essencialmente a Binrbaum, 1988 e a Mintzberg, 1995) e o desempenho do gestor escolar baseando-se particularmente nas teorias analíticas de Mintzberg (1995, 1999), Dinis (1997, 2002) e Barroso (1991, 1995, 1995a, 2001, 2001a, 2002).

A análise do desempenho (funções e papéis) do Presidente do Instituto Superior Público permitiu a percepção e a compreensão da complexidade do seu trabalho dado ser um profissional docente a desempenhar funções de administrador (gestor).

Résumé

Les institutions d'enseignement supérieur et non supérieur sont des institutions spécifiques et complexes (Birnbaum, 1988). Cette réalité contribue pour l'ambiguïté de la performance de leurs directeurs, pour la complexité de plus en plus grande et aussi pour mettre en question leur rôle dans la société et dans les établissements. On pose aussi la question sur donner ou ne pas donner de la formation spécifique aux directeurs de ces institutions d'enseignement supérieur et non supérieur à cause de l'influence de la conception gérencialiste de l'enseignement défendue par la courante néolibérale, ce qui vient poser beaucoup de questions et de polémiques.

L'objet de cette recherche c'est l'action ou performance (fonctions et rôles) du directeur d'un Institut supérieur publique au Cap Vert.

L'étude a comme objectif identifier, décrire et comprendre les fonctions et rôles du directeur d'un Institut supérieur publique au Cap Vert et son influence dans le fonctionnement de l'institution en tant que figure centrale dans la gestion de l'établissement.

Pour comprendre la complexité du travail du directeur d'un Institut Supérieur Publique au Cap Vert, il faut connaître l'histoire et l'évolution de l'enseignement supérieur dans ce pays, en le considérant au macro contexte où elle émerge. L'étude se développe en trois lignes d'analyse: les contraintes externes, le fonctionnement des organisations d'enseignement supérieur (perspective organisationnelle), les fonctions et les rôles du professionnel comme administrateur (perspective de l'action de l'acteur).

La stratégie de recherche qu'on a choisi c'est l'étude qualitative (étude de cas) et les techniques de rassemblement des données ont été l'analyse des documents, l'observation (participante et non participante) et l'entrevue. Dans l'analyse des données on a choisi de faire l'analyse thématique de contenu, en décrivant l'évolution de l'enseignement supérieur au Cap Vert, le fonctionnement des organisations de l'enseignement supérieur (en se soutenant surtout à Birnbaum, 1988 et à Mintzberg, 1995) et la performance du chef d'établissement basées particulièrement aux théories analytiques de Mintzberg (1995, 1999), Dinis (1997, 2002) et Barroso (1991, 1995, 1995a, 2001, 2001a, 2002).

L'analyse de la performance (fonctions et rôles) du directeur de l'institut supérieur publique a permis la perception et la compréhension de la complexité de son travail renforcée par la réalité d'être un professionnel de l'enseignement qui joue le rôle d'administrateur (directeur).

Abstract

The fact that higher and not higher education institutions are specific and complex organizations (Birnbaum, 1988), contributes to the ambiguity of the performance of the positions of top administrators of higher and not higher educational establishments, to its growing complexity and to questioning about its role in the society and the above-mentioned institutions. A question arises about the professionalization or not of top administrators of higher and not higher educational institutions due to the influence of the administrative conception of the education defended by the new liberal movement, which has been provoking so much polemics.

The object of present investigation is the action or performance of the president of a superior public institute in Cabo Verde.

The main purpose of present study is to identify, describe and understand the performance of the president of a superior public institute in Cabo Verde and his influence on the functioning of the institution as the president of the central administrative body.

With the purpose of better understanding of a complexity of the work of a president of a superior public institute in Cabo Verde, it is necessary to know at the macro-level the history and the evolution of the higher education in Cabo Verde.

The study develops three principal themes of analysis: external constraints through the history of evolution of higher education in Cabo Verde (social-political context) and its consequences at the level of work of presidents of superior public institutes; the functioning of organizations of higher education (organizational perspective); functions and roles of administrative heads (actor's action perspective).

The chosen strategy for the investigation is the qualitative one (case study), and the technic of the collection of data used in this study were the documentary analysis, the observation (participative and non-participative), and the interview. During the analysis of data we opted for the thematic content analysis, describing the evolution of the higher education in Cabo Verde, the functioning of higher education organizations (specially recurring to Birnbaum, 1988 and to Mintzberg, 1995) and the performance of the school administrator, basing the study particularly on analytic theories of Mintzberg (1995, 1999), Dinis (1997, 2002) and Barroso (1991, 1995, 1995a 2001, 2001a, 2002).

The analysis of the performance of the president of a public institute permitted the perception and the understanding of the complexity of his work as a teacher combining his functions with those of an administrator.

Agradecimentos

Agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma ou de outra, contribuíram para que este trabalho fosse uma realidade. Contudo, sinto a necessidade imperiosa de evidenciar algumas pessoas pelo apoio especial que me concederam.

Ao meu orientador, Professor Doutor João Barroso, pela orientação sempre oportuna e motivadora, pela disponibilidade em ouvir as minhas interrogações, angústias e dilemas, mas principalmente pela simplicidade e sabedoria demonstrada em todos os momentos. O meu reconhecimento e amizade.

Aos professores do curso de Mestrado, particularmente ao Professor Doutor Natércio Afonso, pelas contribuições que proporcionaram para que este trabalho fosse uma realidade.

Ao Presidente do Instituto, e aos quatro professores membros do Conselho Directivo, pelo tempo dispensado, pela participação no trabalho, solidariedade e simpatia com que o fizeram, contribuindo assim para que este fosse possível.

Ao Sr. Director Geral do Ensino Superior e Ciência, à Sra. Directora Geral do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação e Valorização dos Recursos Humanos e, ao Sr. Presidente da Comissão Nacional da Instalação da Universidade Pública de Cabo Verde, pela disponibilidade e pelo apoio que me concederam cedendo-me documentos sobre o subsistema do Ensino Superior em Cabo, que foram muito importantes para a elaboração deste trabalho.

Ao Ministério da Educação de Cabo Verde por me ter dado a possibilidade de fazer mais esta formação, a minha consideração e reconhecimento.

Ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) por me ter concedido uma bolsa de estudo sem o qual seria impossível a minha subsistência em Portugal e, conseqüentemente a realização do presente trabalho. O meu reconhecimento e gratidão.

Aos meus colegas e às minhas colegas do curso de Mestrado, especialmente a Arlete Cruz, a Alzira Nobre e a Fernanda António pela solidariedade, apoio e amizade que sempre manifestaram durante o tempo em que este decorreu.

Às minhas amigas que estiveram sempre disponíveis e me motivaram a “estar sempre a caminho”, o meu reconhecimento e amizade.

À minha família, pela compreensão, paciência e apoio que sempre demonstrou em todos os momentos, nesta etapa das nossas vidas. O meu reconhecimento e amor.

Índice	6
--------------	---

Índice de Quadros.....	12
------------------------	----

Siglas utilizadas no trabalho.....	13
------------------------------------	----

Volume I

1- Introdução.....	14
---------------------------	-----------

1.1. Pertinência social, científica e subjectiva.....	16
---	----

1.2. Problemática e quadro conceptual.....	19
--	----

1.3. Tema e Objecto do estudo.....	24
------------------------------------	----

1.4. Objectivos gerais do estudo.....	25
---------------------------------------	----

1.5. Organização do trabalho	25
------------------------------------	----

I Parte.....	30
---------------------	-----------

Quadro teórico e conceptual.....	30
---	-----------

Capítulo I - Enquadramento Geral.....	30
--	-----------

1- Sistemas de Ensino Superior	30
---	-----------

1.1. Finalidade de um sistema do Ensino Superior.....	32
---	----

1.2. Conceito de ensino superior.....	33
---------------------------------------	----

1.3. Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior.....	35
--	----

1.4. Instituições de ensino superior.....	37
---	----

1.5. Do modelo de controlo pelo Estado ao modelo de autonomia e auto-regulação (supervisão pelo Estado).....	40
---	----

1.6. Financiamento dos sistemas de ensino superior.....	44
---	----

1.6.1. Os custos do ensino superior.....	45
--	----

1.6.2. As fontes de financiamento do ensino superior.....	48
---	----

1.7. Tendências actuais do ensino superior.....	54
---	----

1.8. Ensino superior em pequenos Estados insulares.....	57
---	----

2-O Ensino Superior em Cabo Verde.....	59
---	-----------

2.1. Caracterização geral de Cabo Verde.....	59
--	----

2.2. Breve resenha da evolução do sistema educativo em Cabo Verde.....	61
--	----

2.3. Estrutura e organização do sistema educativo actual.....	70
---	----

2.4. Constrangimentos do sistema educativo.....	72
---	----

2.5. Tendências actuais para o desenvolvimento do sistema educativo.....	74
2.6. A evolução do ensino superior em Cabo Verde	80
2.6.1. Enquadramento legislativo.....	87
2.6.2. Tendências actuais do ensino superior em Cabo Verde.....	89
2.6.3. Objectivos estratégicos.....	91
2.6.4. Possível expansão do Ensino superior em Cabo Verde.....	93
2.7. Modelo institucional de ensino superior em Cabo Verde.....	95
2.7.1 – Princípios de base.....	95
2.7.2 – Estrutura orgânica.....	96
2.7.3 – Dispersão geográfica dos Institutos.....	97
2.7.4 – Financiamento.....	97
2.7.5 – Requisitos para a elegibilidade das instituições de ensino superior existentes.....	97
2.7.6 - Proposta de estratégia para a implementação da UCV.....	98

Capítulo II - Estrutura e funcionamento das organizações de ensino superior

1. As organizações de ensino superior.....	103
2. Modelos de funcionamento das organizações de ensino superior.....	105
2.1. Modelo cultural ou tradicional.....	106
2.2. Modelo burocrático.....	108
2.3. Modelo político.....	112
2.4. As organizações de ensino superior como organizações profissionais....	118
2.4.1. Principais características das organizações profissionais.....	118
2.4.2.As organizações de ensino superior como organizações Profissionais.....	123
3- A especificidade da gestão das organizações educativas.....	127
3.1. Funções do gestor escolar.....	135
3.1.1. As funções do gestor escolar.....	136
3.1.2. Papéis do gestor escolar.....	140
3.1.3.Os papéis do administrador profissional nas organizações profissionais	143
3.1.3. O quotidiano do gestor escolar	145

3.2. Competências do gestor escolar.....	148
3.2.1. As competências principais do gestor escolar.....	148
3.2.2. Processos de designação.....	151
3.3. A liderança nas organizações educativas.....	154
3.3.1. A especificidade da liderança escolar.....	155
3.3.2. Liderança e gestão.....	160
3.3.3. Tipos de liderança.....	165
3.4. O gestor escolar: entre o administrador e o profissional docente.....	168
 4. O gerencialismo como uma nova tendência actual nos sistemas e na gestão das instituições de ensino superior.....	173
4.1. O conceito de gerencialismo.....	174
4.2. Modelos de organização e governo das instituições de ensino superior.....	175
4.2.1. Racionalidade administrativa e partilha do poder na decisão (modelo burocrático e colegial).....	175
4.2.2. A incerteza e a ambiguidade na tomada de decisão (modelo da “ambiguidade e da incerteza”).....	176
4.2.3. As instituições de ensino superior como micro-sistemas políticos (modelo político).....	177
4.3. A emergência do gerencialismo e do Estado avaliador.....	179
4.4. Influência do gerencialismo nos sistemas e na gestão das instituições de ensino superior.....	186
 II Parte.....	192
Metodologia.....	192
Capítulo III - Características do estudo e opções metodológicas.....	192
1. Características do estudo.....	193
1.2. Opções metodológicas.....	197
1.3. Desenho do Estudo.....	201
2. Técnicas de recolha de dados.....	204
2.1. Consulta documental.....	204
2.2. Observação.....	205
2.3. Entrevistas e questionários de apoio.....	208

2.3.1. Ao Presidente do Instituto.....	211
3. Tratamento e análise dos dados.....	214
3.1. Análise de conteúdo.....	214
3.2. Organização e preparação do material.....	215
3.3. A interacção entre a lógica indutiva e a lógica dedutiva.....	216
3.4. Classificação e categorização.....	217
3.5. Análise e interpretação dos dados.....	221
3.5.1. A interpretação analítica.....	221
3.5.2. Interpretação dos dados à luz de três dimensões: a organizacional, a acção do Presidente e a tensão entre o profissional (docente) e o administrador (gestor).....	221
Capítulo IV - Estudo de caso	222
1. O contexto da acção: O Instituto Superior de Educação.....	223
1.1. Antecedentes históricos.....	223
1.2. A estrutura organizacional.....	224
1.2.1. Os órgãos de gestão.....	224
1.2.2. A gestão intermédia.....	227
1.2.3. O apoio logístico.....	229
1.3. As instalações e equipamentos.....	231
1.4. Os actores educativos.....	232
1.4.1. O corpo docente.....	232
1.4.2. Os alunos.....	235
1.4.3. O pessoal não docente.....	236
1.5. Orçamento de funcionamento.....	236
1.6. Cursos.....	237
1.7. Quadro normativo e legal.....	238
1.8. Modelo de gestão do Instituto.....	238
1.9. Os contextos da acção de gestão.....	240
2. O trabalho do Presidente do Instituto.....	244
2.1. A situação profissional do Presidente do Instituto.....	244
2.2. Actividades do Presidente (funções, tarefas e papéis).....	246
2.2.1. A actividade quotidiana do Presidente do Instituto.....	248

2.3. Percepção do Presidente sobre o funcionamento ea organização do Instituto	260
2.4. Principais competências que o Presidente do Instituto mobiliza para o exercício da gestão.....	262
2.5. Balanço sobre as actividades exercidas pelo Presidente	265
Capítulo V.....	269
Proposta de uma Análise Interpretativa.....	269
1. A organização e o funcionamento do Instituto Superior de Educação à luz do modelo de análise de funcionamento das organizações de ensino superior de Birnbaum (1988).....	270
1.1. Problemas de governo.....	271
1.2. Problemas de organização.....	272
1.3. Problemas de liderança.....	274
1.4. Cultura organizacional.....	276
2. A acção do Presidente à luz das categorias de análise do trabalho dos gestores de Mintzberg (1999).....	281
2.1. Papéis interpessoais.....	282
2.2. Os papéis de informação.....	288
2.3. Os papéis de decisão.....	290
3. O conflito entre o profissional (docente) e o administrador (gestor).....	292
3.1. A dicotomia entre a lógica do profissional e a lógica do administrador na óptica do desempenho das funções do Presidente do Instituto.....	292
3.2. Profissional ou Administrador?.....	294
Considerações finais.....	297
Epílogo.....	308
Referências bibliográficas.....	310
Legislação.....	323

Volume II

Anexos

Anexo I: Pedido de autorização ao Instituto para a recolha de dados.....	8
---	----------

Anexo II: Legitimação das técnicas de recolha de dados (observação, entrevista e análise documental).....	10
--	-----------

AnexoIII: Protocolos das observações.....	13
- Da actividade diária do presidente	
- Da reunião do Conselho Directivo	
- Da reunião da Comissão Permanente	

Anexo IV: Guiões das Entrevistas.....	30
- Guião das entrevistas aos quatro membros do Conselho Directivo	
- Guião da entrevista ao presidente	

Anexo V: Protocolos das Entrevistas.....	39
- Aos quatro membros do Conselho Directivo	
- Ao Presidente do Instituto	

Anexo VI: Questionários.....	98
- Questionário inicial ao Presidente	
- Questionário de apoio aos blocos III e V à entrevista semi-estruturada efectuada ao presidente	

Anexo VII: Notas de campo da observação realizada à actividade diária do presidente.....	108
---	------------

Anexo VIII: Sistema de Categorias (Exemplo).....	133
---	------------

Anexo IX: Análise de Conteúdo (Exemplo).....	135
---	------------

Anexo X: Exemplo do tratamento do protocolo da observação da actividade diária do presidente do Instituto.....	160
---	------------

Anexo XI: Organograma do sistema educativo cabo-verdiano actual.....	173
---	------------

Anexo XIII: Estatutos do Instituto Superior de Educação.....	175
---	------------

Índice de Quadros

Quadro nº 1 – Custos do Ensino Superior.....	46
Quadro nº 2- Custos do Ensino Superior e de fontes de financiamento.....	53
Quadro nº 3- Distribuição de efectivos.....	55
Quadro nº 4- Evolução da população do arquipélago de Cabo Verde (1940/2002).....	60
Quadro nº5- Resumo das frequências (2002/03).....	83
Quadro nº 6- Distribuição dos professores por habilitação nas instituições principais do ensino superior (2002/03).....	84
Quadro nº 7- Novos ingressos em cursos do ensino superior	84
Quadro nº 8- Atribuição de novas bolsas de estudo.....	84
Quadro nº 9- Sistema binário de organização de organização do ensino superior: objectivos e fins.....	87
Quadro nº 10-Previsão das frequências e das necessidades de professores.....	94
Quadro nº 11- Categorias de análise do trabalho dos gestores.....	140
Quadro nº 12- A liderança estratégica	163
Quadro nº 13- Modelo dual de papéis.....	170
Quadro nº 14- Os quatro paradigmas da investigação em C. Sociais.....	197
Quadro nº 15- Sistemas de categorias.....	220
Quadro nº 16- Docentes contratados em regime de tempo parcial.....	233
Quadro nº 17- Docentes do quadro do Instituto.....	233
Quadro nº 18 -Docentes contratados em regime integral.....	234
Quadro nº 19-Docentes do Quadro/contratados- R.Integral.....	234
Quadro nº 20- Nº de alunos (2002/03).....	236
Quadro nº 21- Orçamento de funcionamento (2003).....	237
Quadro nº 22- Orçamento de funcionamento (2004).....	237
Quadro nº 23-Dados gerais.....	249
Quadro nº 24-Dados gerais (valores percentuais).....	249
Quadro nº 25- Actividades/tempo duração.....	250
Quadro nº26- Actividades/espacos.....	252
Quadro nº 27- Actividades/interlocutores.....	254
Quadro nº28- Actividades/temas.....	256

Siglas utilizadas no trabalho

BM – Banco Mundial

CENFA – Centro de Formação e Aperfeiçoamento Administrativo

CFA – Centro de Formação Agrária

CFN – Centro de Formação Náutica

CI – Comissão Instaladora

CIES – Comissão Instaladora do Ensino Superior

CNIUNI-CV – Comissão Nacional para a Instalação da Universidade de Cabo Verde

DGESC – Direcção Geral do Ensino Superior e Ciência

EBC – Ensino Básico Complementar

EBE – Ensino Básico Elementar

EBI – Ensino Básico Integrado

EFPES – Escola de Formação de Professores do Ensino Secundário

ES – Ensino Secundário

ESL – Ensino Secundário Liceal

EST – Ensino Secundário Técnico

GEP – Gabinete de Estudos e Planeamento

IESIG – Instituto de Estudos Superiores Isidoro da Graça

INAG – Instituto Nacional de Administração e Gestão

INE – Instituto Nacional de Estatística

INIDA – Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário

IP – Instituto Pedagógico

ISCEE – Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais

ISE - Instituto Superior de Educação

ISECMAR – Instituto Superior de Engenharia e Ciências do Mar

M-EIA – Mindelo – Escola Internacional de Arte

MEVRH – Ministério da Educação e Valorização dos Recursos Humanos

OGE – Orçamento Geral do Estado

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UJP-CV – Universidade Jean Piaget de Cabo Verde

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

INTRODUÇÃO

1.1 . Explicação prévia

Poderia considerar as razões de ordem profissional como aquelas que determinaram a elaboração deste trabalho considerando o nosso percurso profissional como docente e presidente de um Instituto Superior Público durante cinco anos, sem desmerecer as de ordem académica, tendo em conta a mais valia dos conhecimentos adquiridos. Por outro lado, o que nos levou a escolher como objecto de estudo o desempenho (funções e papéis) de um profissional (docente) como administrador (gestor) de um Instituto Superior Público, foi a nossa preocupação constante relativamente à questão da gestão dos estabelecimentos de ensino não superior e superior, devido à sua pertinência. Quem deverão ser os gestores de topo das instituições de ensino não superior e superior? Os próprios docentes ou os gestores profissionais? Os gestores de topo dos estabelecimentos de ensino não superior e superior deverão ser eleitos pelos seus pares, submetidos a um concurso público nacional ou nomeados pelo governo? Dado o carácter complexo das organizações educativas, o modelo de gestão deve ser colegial ou unipessoal? Os gestores de topo das instituições de ensino não superior e superior devem ser profissionalizados ou não? Estas e outras questões sobre a gestão escolar implicam várias perspectivas, o que demonstra o carácter pertinente e candente das mesmas. Por outro lado, a nível internacional a emergência da concepção gerencialista do ensino, que se baseia na corrente neoliberal, exige uma reflexão profunda sobre a sua influência no sistema educativo e na gestão dos estabelecimentos de ensino.

Assim, o objectivo do presente estudo é conhecer/descrever as principais actividades (funções, papéis e tarefas) que o Presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público desempenha, considerando que é um órgão de gestão central do mesmo.

Na lei de Bases do Sistema Educativo de Cabo Verde relativamente à administração e gestão de estabelecimentos de ensino, (lei n.º 103/ III / 90, de 29 de Dezembro) Cap. VII, Art.º 74º, pode ler-se:

“ (...) os estabelecimentos de ensino integrados na rede escolar oficial terão órgãos, formas e regras de administração e funcionamento a estabelecer em lei própria, a qual obedecerá aos princípios de participação cooperação responsabilização, rentabilização de recursos e inovação.”

No que concerne à administração e gestão dos Estabelecimentos de ensino, a referida lei, introduziu o princípio da gestão empresarial, com o objectivo de se permitir a

realização de experiências inovadoras de gestão e melhorar a eficácia e a eficiência do sistema. Assim, no capítulo V III Art.º 75 (Gestão privada de estabelecimentos públicos de ensino) estabelece-se o seguinte:

“1- A Gestão de estabelecimentos públicos de ensino secundário e superior pode ser submetida, por Resolução do Governo, a regras de Gestão empresarial e a lei pode permitir a realização de experiências inovadoras de Gestão submetidas a regras por ele fixadas.

2- A Gestão de estabelecimentos referidos no número anterior pode ser entregue a pessoas colectivas de direito privado idóneas mediante contrato de gestão.

3- Os estabelecimentos geridos nos termos do número anterior, sem prejuízo de contratos, integram-se no sistema educativo, estando as entidades gestoras obrigadas a assegurar o acesso ao ensino superior nos termos dos demais estabelecimentos da mesma natureza.

4- O regime jurídico da gestão privada de estabelecimentos públicos de ensino secundário e superior será objecto de Decreto-lei”.

A Lei de Bases do Sistema Educativo foi alterada (Lei n.º 113 / V / 99) com o objectivo de actualizar as normas que regem o ensino Superior e de consagrar a possibilidade de se generalizar a gestão privada dos estabelecimentos públicos para qualquer nível. Assim, a Lei de Bases do Sistema Educativo (alteração – Lei n.º 113 / V / 99) através do Art.º 66º-A, estabelece a gestão privada de estabelecimentos públicos de ensino nos pontos 1 e 4, similares ao Art.º 75º, pontos 1 e 4, da Lei n.º 103/ III / 90, de 29 de Dezembro.

Em Cabo Verde, dos quatro institutos superiores públicos existentes, apenas um se rege de acordo com as regras de gestão empresarial (Gestão privada).¹ Os outros três regem-se de acordo com os seus estatutos e regulamentos e, subsidiariamente, pela legislação aplicável aos serviços personalizados do Estado, obedecendo aos princípios de participação, cooperação, responsabilização e rentabilização de recursos e inovação, de acordo com o Art.º 74º da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 103 / III / 90, de 29 de Dezembro), relativo à administração e gestão dos estabelecimentos de ensino.

Pretende-se analisar a organização e funcionamento do referido Instituto, tendo como objectivo principal identificar, descrever e compreender em que medida as funções e

¹ -Instituto Superior de Ciências Empresariais e Económicas (ISCEE) que, em 1998, foi criado, através da Resolução nº 40/98, de 26 de Outubro e na criação de cursos superiores tais como, o curso superior de contabilidade e o curso superior de gestão e marketing.

papéis do Presidente enquanto órgão central na gestão do mesmo é determinante para o seu funcionamento.

Assim, o objecto deste estudo é a acção ou desempenho (funções e papéis) do Presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público em Cabo Verde.

O estudo enquadra-se no âmbito da Gestão escolar e analisa o modo de organização e funcionamento de uma instituição de ensino superior em Cabo Verde, centrando-se no desempenho (funções e papéis) do Presidente.

1.2- Pertinência social, científica e subjectiva

Considerando que a sociedade moderna vive num contexto global de grandes mudanças económicas, sociais, políticas e culturais, as instituições de ensino superior e não superior enquanto organizações têm, nos últimos anos, suscitado um enorme interesse da investigação educacional. Aliás, actualmente, estas instituições enquanto objecto de estudo científico e enquanto espaço estratégico de mudança educativa, são muito valorizadas por estudiosos e por decisores políticos. A nível nacional e internacional tem-se vindo a assistir sistematicamente a várias mudanças na área das políticas educativas que procuram que as instituições de ensino sejam espaços não apenas de reprodução ideológica e social mas também de inovação (Barroso, 1999).

No processo de mudança da regulação da política educativa destacam-se três aspectos tendenciais: a descentralização dos serviços centrais com o objectivo de conferir uma autonomia mais efectiva às escolas; a valorização da qualidade da escola e da eficácia do ensino e a responsabilização mais efectiva dos presidentes das instituições de ensino superior². É consensual que a sua figura é fundamental na dinâmica de todas as actividades das instituições de ensino e destaca-se não só a relação entre a sua acção de liderança e a qualidade do ensino (Alvarez, 1998), mas também a importância da sua gestão para a implementação e sucesso da mudança (Barroso, 1988a).

A problemática do desempenho (funções e papéis) do profissional (docente) como administrador (gestor) continua a ser muito actual, considerando as mudanças que se têm vindo a verificar no sistema educativo, quer a nível nacional, quer a nível internacional.

No entanto, em Cabo Verde a política educativa em relação ao domínio da autonomia tem sido inexpressiva, tal como se refere no Programa do Governo para a VI Legislatura (2001-2005:100):

“Não obstante a orientação política nacional de descentralização, o sistema evoluiu numa matriz institucional centralizadora em que os serviços centrais do Ministério da Educação continuaram a ser os actores principais na planificação e gestão do sistema.”

Por outro lado, um dos constrangimentos do sistema educativo cabo-verdiano é a falta de autonomia das escolas. O Governo actual pretende ultrapassar estes constrangimentos no domínio da gestão do sistema educativo e dos estabelecimentos de ensino não superior e superior adoptando um dos princípios orientadores que permitam o desenvolvimento de programas de melhoria da qualidade e da equidade na educação: “ (...) da descentralização responsável e progressiva, em conformidade com as potencialidades e capacidades das autarquias locais ...” (Programa do Governo para a VI Legislatura. 2001-2005:103).

O facto das instituições de ensino superior e não superior serem organizações específicas e complexas (Binrbaum, 1988) contribui para a ambiguidade do desempenho do cargo de gestores de topo dos estabelecimentos de ensino superior e não superior, para a sua complexidade crescente e para o questionamento do seu papel na sociedade e nos referidos estabelecimentos. Levanta-se também a questão sobre a profissionalização ou não dos gestores de topo devido à influência da concepção gerencialista do ensino defendida pela corrente neoliberal, que tem vindo a suscitar muitas polémicas.

A pertinência social deste estudo reside na actualidade e oportunidade das problemáticas acima referidas, em que se pretende “conhecer” o desempenho (funções e papéis) de um profissional (docente) como administrador (presidente) de um Instituto Superior Público com o objectivo de contribuir para uma melhor compreensão da complexidade da sua acção enquanto gestor de topo.

Apesar de a nível internacional existirem diversos investigadores que têm vindo a dedicar-se ao estudo da gestão escolar, em Cabo Verde não existe nenhum estudo ou investigação sobre esta temática, tornando-se assim este presente estudo para a investigadora, simultaneamente uma vantagem/dificuldade e um desafio. A vantagem por ser, não só a primeira investigação em Cabo Verde sobre o desempenho de um gestor de topo de um Instituto Superior Público de formação que certamente irá motivar outras investigações e estudos nesta área, mas também porque nos permite escolher o enquadramento teórico e metodológico adequado, considerando que todas as opções teórico-metodológicas encontram-se em aberto. A dificuldade devido à inexistência de

² Neste trabalho, emprega-se o termo presidente para designar o responsável máximo por um Instituto Superior Público, de acordo com a legislação em vigor em Cabo Verde.

referenciais científicos que digam respeito à realidade nacional, o que nos vai levar a recorrer à investigação sobre esta temática realizada a nível internacional.

Contudo, mesmo a nível internacional, a gestão escolar continua a ser uma área pouco conhecida, principalmente a nível da gestão dos estabelecimentos de ensino superior.

Esta investigação é, também, um desafio, considerando que, o facto de não existir em Cabo Verde nenhuma investigação ligada à gestão escolar, há a possibilidade de optarmos por uma problemática específica, entre as muitas que se encontram subjacentes à gestão escolar.

Assim, considerando que a nível internacional existe pouca investigação nesta área, e que a nível nacional não existe nenhuma, reveste-se de todo o interesse científico uma investigação neste domínio que possa contribuir para uma melhor compreensão/conhecimento do carácter complexo do trabalho dos gestores de topo das organizações educativas (Sergiovanni, 1991; Mintzberg, 1999) e, servir de referência, em particular, para os gestores das instituições escolares e para os professores em geral.

Por outro lado, pode-se afirmar que o modelo de gestão dos estabelecimentos de ensino não superior e superior cabo-verdiano apresenta algumas semelhanças com o modelo de gestão escolar português, considerando que, em ambos os modelos, não se prevê para o papel de gestor a consignação de uma profissão e de uma carreira autónoma, nem a atribuição dum perfil específico, aparecendo esse papel apenas como uma função, ou seja, como um prolongamento da actividade docente que se exerce durante um certo tempo (Barroso, 1991). Uma das diferenças entre estes dois modelos consiste no seguinte: enquanto que no modelo de gestão português a legitimidade do mandato do gestor escolar advém duma eleição feita pelos pares, no modelo de gestão cabo-verdiano a legitimidade do gestor escolar advém duma nomeação feita pelo Governo.

Dinis (1997), na investigação que realizou sobre o “Presidente do Conselho Directivo. O profissional como administrador” em duas escolas do 2º/3º ciclo do Ensino Básico, concluiu que, considerando as características próprias do modelo de gestão escolar português (que já foram referidas) surgem dilemas e ambiguidades que condicionam o exercício do cargo de gestor escolar considerando que, na sua actividade diária, ele vive num conflito entre duas lógicas opostas: a de líder profissional (docente), representante dos interesses dos professores e a de administrador (gestor) representante do Estado no sentido de controlar a escola e os professores.

Apesar dos gestores escolares em Cabo Verde serem nomeados pelo Governo, e não eleitos pelos seus pares como acontece em Portugal, o facto de serem profissionais

docentes, também condiciona as suas acções entre duas lógicas opostas: por um lado, a identidade profissional com os seus pares e a influência dos professores na gestão das escolas que os pressionam no sentido da defesa dos seus interesses, e por outro lado, a pressão por parte do Estado no sentido de administrarem ou controlarem as escolas (incluindo os professores), já que foram, legitimamente, nomeados por aquele.

Se, em Cabo Verde, ser gestor escolar não é uma profissão, mas sim uma função (na maioria dos casos desempenha-se a função sem qualquer formação específica na área de gestão pedagógica e administrativa), então como é que na sua actividade diária, o Presidente, desempenha esta função, ainda por cima em contextos com muitos constrangimentos externos (sociopolíticos) e internos (organizacionais)?

Por outro lado, sendo um cargo de grande responsabilidade, considerando que, formalmente é o principal responsável pela escola, que deverá responder a tudo o que acontece nesta, considera-se que é oportuno, pertinente e relevante para o domínio da Administração Educacional, conhecer como é que o Presidente (gestor de topo) do Instituto Superior de Educação desempenha a sua função como administrador (gestor), sendo um profissional docente, sem nenhuma formação específica na área de gestão pedagógica e administrativa.

Do exposto, é de realçar também o interesse que este projecto de investigação representou subjectivamente para nós trazendo uma mais valia a nível da nossa formação pessoal, profissional e académica. No nosso percurso profissional e académico é visível o nosso interesse pelas áreas da Administração Educacional, considerando que, não só frequentámos e obtivemos uma especialização na área da gestão pedagógica e administrativa, mas também desempenhámos o cargo de Presidente de um Instituto Superior Público durante cinco anos.

Assim, escolhemos este projecto de investigação que foi orientado pelo Professor Doutor João Barroso e que decorreu no âmbito do Mestrado em Ciências da Educação (2003-2005), na Área de Especialização em Administração Educacional, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

1.3. A problemática teórica

Tal como já referimos, em Cabo Verde, o papel e a importância da acção dos responsáveis pela administração e gestão dos estabelecimentos de ensino não superior e superior até ao momento, ainda não foi considerado como tema de estudo / investigação. Isto é, não existe nenhum estudo ou investigação sobre esta temática, contrariamente ao

que se verifica noutros países, tais como os de língua Inglesa, em que o papel e a figura do responsável pela gestão das escolas (“ Headteacher “, “Principal “) sempre foi considerado como tema de investigação da administração educacional (Barroso, 2002).

Considerando este facto, e as várias problemáticas subjacentes à gestão escolar, optámos por investigar a problemática do desempenho (funções e papéis) do profissional docente como administrador (gestor de topo) na administração escolar, mais especificamente na gestão dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde. Relativamente a esta problemática, existem aspectos pertinentes que carecem de ser estudados que são os seguintes:

1º- A análise dos processos de gestão na perspectiva das instituições de ensino superior enquanto organizações administradas por profissionais (docentes). Nesta área de interesse, encontrámos, com particular importância, a problemática do professor como administrador, tendo em conta que:

a) a dualidade de papéis do profissional (docente) como administrador, ou seja, o profissional como administrador deverá ser mais profissional (docente) ou mais administrador? Ou traduzindo para a realidade dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde: os Presidentes dos Institutos Superiores Públicos sendo professores e administradores devem privilegiar mais a dimensão pedagógica educativa ou a dimensão administrativa – gestionária do funcionamento dos referidos institutos (Dinis, 2002: 117)?

b) a natureza dilemática da actividade do profissional enquanto administrador – geralmente os investigadores ou estudiosos que investigam a administração escolar fazem sempre referências à situação conflitual e ambígua dos papéis desempenhados pelo administrador escolar e às tensões e dilemas que lhes estão associados (Dinis, 2002 123).

2º- O processo de selecção e designação dos responsáveis dos estabelecimentos de ensino não superior e superior. Existem várias perspectivas e modelos que defendem o processo de eleição ou o processo de selecção e designação do director da escola, o exercício colegial ou unipessoal dos cargos de gestão, a profissionalização ou não profissionalização dos gestores escolares (Barroso, 2002: 90).

Relativamente ao processo de selecção e designação dos responsáveis dos estabelecimentos de ensino não superior e superior, pode-se dizer que existe uma conflitualidade entre a lógica da competência e a lógica da confiança, na escolha dos gestores escolares estando a primeira normalmente associada ao sistema de selecção por

concurso e por provas e a segunda ao sistema de eleição ou nomeação. O grande desafio é conceber um sistema que garanta os dois requisitos ao mesmo tempo.

Considerando que o objecto do presente estudo é o desempenho (funções e papéis) do Presidente de um Instituto Superior Público em Cabo Verde, convém saber como é que se processa a selecção e designação dos presidentes dos Institutos Superiores Públicos neste país?

Os presidentes dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde são eleitos pelos seus pares, designados ou nomeados pelo titular da pasta de educação, ou submetidos a um concurso público nacional?

Actualmente em Cabo Verde, de acordo com a legislação em vigor, os presidentes dos Institutos Superiores Públicos são nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área da educação. Assim, pode-se afirmar que, em Cabo Verde, este cargo é de confiança política e, os presidentes escolhidos são geralmente profissionais docentes implicando à partida, por parte destes, uma conflitualidade entre duas lógicas opostas: a do profissional docente, como representante dos professores e, a do administrador (gestor) como representante do Estado.

Outra questão que se coloca sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino não superior e superior em Cabo Verde, é o facto dos responsáveis dos mesmos não serem profissionalizados, ou seja, são os próprios profissionais docentes que desempenham cargos de gestores de topo, e na maior parte dos casos não têm formação específica na área de administração escolar. Como é que desempenham então as suas funções como administradores (gestores) se são profissionais docentes? Será que não sentem necessidade de uma formação específica na área de gestão escolar? Pode-se afirmar que em Cabo Verde, a formação específica na área de gestão escolar não é um requisito para o acesso ao cargo de gestor escolar e, geralmente, pensa-se que os bons professores podem tornar-se bons gestores e líderes eficazes mesmo sem uma formação específica (Bush, 2003:111).

Este mesmo autor refere que

“ (...) a formação de líderes e gestores escolares é considerada como uma componente crítica na formação da eficácia das escolas. Por conseguinte, não constitui nenhuma surpresa que a formação para a liderança esteja presente na agenda a nível mundial” (Ibidem).

Assim, relativamente à presente investigação, a pergunta de partida ou o problema de investigação é a seguinte:

Como se caracteriza o trabalho do Presidente (gestor de topo) do Ensino Superior e, qual a sua influência na gestão dos Institutos Superiores Públicos?

Desta questão central da investigação, que também é uma referência constante da pesquisa, decorrem três grandes questões específicas, que passamos a enumerar:

1ª- Como se processou a evolução do Ensino Superior em Cabo Verde?

2ª- Como é que os Institutos Superiores Públicos funcionam e estão organizados em Cabo Verde?

3ª- Quais são as actividades quotidianas (tarefas, funções e papéis) principais que os Presidentes dos Institutos Superiores Públicos desempenham em Cabo Verde?

A problemática teórica está necessariamente ligada à pergunta de partida e é a abordagem ou a perspectiva teórica que se escolhe com o objectivo de analisar o problema colocado pela pergunta de partida (Quivy & Campenhoudt, 1992). Estes autores consideram que a problemática é o quadro teórico pessoal a partir do qual se precisa a pergunta de partida e se compõe a sua resposta (Quivy & Campenhoudt, 1992).

Assim, relativamente ao presente trabalho, a problemática teórica que adoptamos para esclarecer o problema colocado pela pergunta de partida acima referida, vai centrar-se em três eixos de análise que foram construídos através das questões de pesquisa acima enunciadas:

1º - Os constrangimentos externos, através da história da evolução do Ensino Superior em Cabo Verde (contexto socio-político), visíveis no trabalho dos Presidentes dos Institutos Superiores Públicos;

2º - As organizações educativas como organizações profissionais (perspectiva organizacional);

3º - As funções e papéis do profissional como administrador (perspectiva da acção do actor).

Com o primeiro eixo de análise, pretendemos saber ou conhecer como é que os constrangimentos externos (socio-políticos) afectaram e afectam a acção dos Presidentes dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde antes e depois da independência. Para tal, iremos partir do geral para o particular, ou seja, antes de analisarmos a evolução do Ensino Superior em Cabo Verde, iremos fazer uma breve abordagem teórica sobre os Sistemas de Ensino Superior, e sobre a evolução do Sistema Educativo em Cabo Verde, para se poder compreender melhor o subsistema de ensino superior neste país. Assim, neste 1º eixo, pretende-se descrever a evolução do ensino superior em Cabo Verde, tendo

em conta o contexto socio-político, identificando os constrangimentos que afectaram e afectam o trabalho dos Presidentes dos Institutos Superiores Públicos.

No segundo eixo de análise, o objectivo é conhecermos e compreendermos como é que os Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde funcionam e estão organizados e, por isso, seleccionámos os modelos de funcionamento das organizações de ensino superior de Binrbaum (1988). Por outro lado, seguindo Mintzberg (1995), iremos demonstrar que as organizações educativas (neste caso concreto as organizações de ensino superior) são organizações profissionais.

No terceiro eixo de análise, pretendemos conhecer as principais actividades quotidianas (funções, papéis e tarefas) dos presidentes dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde, considerando que, estes são organizações e o duplo papel do Presidente como profissional (docente) e administrador (gestor). Assim, vamo-nos basear nas teorias sobre as funções e os papéis do gestor escolar (especialmente os papéis do administrador profissional nas organizações profissionais de acordo com Mintzberg), as competências do gestor escolar, a liderança nas organizações educativas, o gestor escolar entre o profissional docente e o administrador e o gerencialismo como uma nova tendência actual na gestão das organizações educativas, para, depois, analisarmos e compreendermos a acção dos Presidentes dos referidos Institutos.

O funcionamento de uma organização escolar é o resultado de um compromisso entre a estrutura formal e as interacções que se produzem no seu seio, nomeadamente entre grupos com interesses distintos (Nóvoa, 1992: 25).

De acordo com este autor os estudos centrados nas características organizacionais das escolas tendem a construir-se com base em três grandes áreas:

“ (...) – a estrutura física da escola: dimensão da escola, recursos materiais, número de turmas, edifício escolar, organização dos espaços, etc. - a estrutura administrativa da escola: gestão, direcção, controlo, inspecção, tomada de decisão, pessoal docente, pessoal auxiliar, participação das comunidades, relação com as autoridades centrais e locais etc. - a estrutura social da escola : relação entre alunos, professores e funcionários, responsabilização e participação dos pais, democracia interna, cultura organizacional da escola, clima social, etc.” (Ibidem).

O presente trabalho vai centrar-se precisamente na segunda área referida pelo autor, isto é, na estrutura administrativa de um Instituto Superior Público em Cabo Verde, tomando como ponto focal as funções e papéis do Presidente enquanto órgão de gestão central do referido estabelecimento.

Assim, este estudo tem como objectivo principal identificar, descrever e compreender o desempenho (funções e papéis) do presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público em Cabo Verde, e a sua influência no seu funcionamento, enquanto órgão central na gestão do mesmo.

1.4. Tema e objecto de estudo

O presente estudo tem como tema, a gestão do Ensino superior em Cabo Verde, tendo como objectivo principal identificar, descrever e compreender o desempenho (funções e papéis) dos Presidentes (gestores de topo) dos Institutos Superiores Públicos (enquanto órgãos centrais na gestão dos estabelecimentos do ensino superior público).

Escolhemos este tema para investigação porque queremos saber/ compreender / conhecer se de facto a acção do Presidente dos Institutos Superiores Públicos tem uma influência considerável no funcionamento dos mesmos, considerando que, o Presidente na qualidade de administrador profissional (um professor desempenhando funções administrativas) talvez não consiga controlar directamente os profissionais, mas seja capaz de desempenhar uma série de papéis que lhe dão um considerável poder indirecto nos referidos Institutos.

O objecto de estudo é uma construção abstracta que é produzida no âmbito de uma problemática concreta, isto é, o objecto de estudo é uma construção que o investigador faz de um objecto que possa ser empiricamente observado, e em relação ao qual se pode formular um conjunto de questões cujas respostas mais não são do que o *corpus* do trabalho (a investigação propriamente dita) que tem como ponto de partida as “hipóteses” que dizem respeito à pergunta de pesquisa.

O objecto de estudo da presente investigação é o desempenho (funções e papéis) do Presidente de um Instituto Superior Público em Cabo Verde, enquanto órgão de gestão central.

Podemos afirmar que este estudo se enquadra no âmbito da gestão das organizações educativas, considerando que, vamos analisar as funções e papéis do Presidente (gestor de topo) num Instituto Superior Público em Cabo Verde.

1.5. Objectivos gerais ou questões orientadoras

Em qualquer investigação, é necessário definir com clareza e rigor os objectivos que se quer alcançar, pois estes além de orientarem a investigação, determinam também a metodologia a adoptar.

Os objectivos gerais da presente investigação consistem no seguinte:

- *conhecer a evolução do Ensino Superior em Cabo Verde antes e depois da independência, com o objectivo de verificar se os constrangimentos externos (sócio-políticos) afectaram e afectam o trabalho dos presidentes dos Institutos Superiores Públicos;*
- *conhecer o modo de organização e de funcionamento dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde;*
- *conhecer / descrever as principais actividades (funções, papéis, e tarefas) que os Presidentes dos Institutos Superiores Públicos desempenham em Cabo Verde.*

1.6. Organização do trabalho

A presente investigação encontra-se organizada em dois volumes. O primeiro volume está estruturado da seguinte forma: a Introdução, a primeira parte que corresponde ao quadro teórico e conceptual constituída por dois capítulos, e a segunda parte que corresponde ao quadro metodológico (a parte empírica do trabalho) constituída por quatro capítulos. No segundo volume encontram-se os Anexos que serão discriminados mais adiante.

Volume I

Na *Introdução*, através de uma explicação prévia, tentámos explicar os motivos que nos levaram a escolher e a elaborar a temática desta investigação, bem como mostrar a sua pertinência social, científica e subjectiva. Em seguida, definimos a sua problemática teórica depois da identificação da questão central de pesquisa (pergunta de partida ou problema de investigação) e das questões de pesquisa ou específicas decorrentes desta. Finalmente, precisámos o tema e o objecto de estudo, bem como os objectivos gerais ou questões orientadoras.

O *primeiro capítulo* da primeira parte consta de dois pontos que correspondem ao primeiro eixo de análise enunciado na problemática teórica, ou seja, considerando que o contexto sociopolítico condiciona a forma como os gestores escolares exercem a sua função. Pretendemos, ainda, conhecer a evolução do ensino superior em Cabo Verde

antes e depois da independência, com o objectivo de constatar se os constrangimentos externos (sociopolíticos) afectaram e afectam o trabalho do Presidente de um Instituto Superior Público.

No primeiro ponto que se intitulou de *Sistemas de Ensino Superior* apresentámos um enquadramento geral dos sistemas de ensino superior com o objectivo de se compreender melhor o subsistema do ensino superior em Cabo Verde, realçando alguns aspectos, tais como, a diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior, as instituições de ensino superior, o modelo de controlo pelo Estado, o modelo de autonomia e auto-regulação (supervisão pelo Estado), o financiamento dos sistemas de Ensino Superior (subdividido em dois subpontos, os custos do ensino superior e as fontes de financiamento do ensino superior), as tendências actuais do ensino superior e o ensino superior em pequenos estados insulares (considerando que Cabo Verde é considerado um pequeno Estado insular).

No segundo ponto que se intitulou de *O Ensino Superior em Cabo Verde*, antes de apresentarmos uma abordagem teórica sobre a evolução do ensino superior em Cabo Verde, apresentámos de uma forma sintética a caracterização geral de Cabo Verde para se poder conhecer melhor a realidade do país, e uma breve resenha da evolução do sistema educativo em Cabo Verde para uma melhor compreensão do subsistema de ensino superior neste país.

O *segundo capítulo* da primeira parte consta de três pontos que correspondem ao segundo e terceiro eixos de análise apresentados na problemática teórica (conhecer como é que os Institutos Superiores Públicos funcionam e estão organizados em Cabo Verde e, conhecer as principais actividades quotidianas que os Presidentes dos Institutos Superiores Públicos desempenham em Cabo Verde).

No primeiro ponto, denominado *Estrutura e funcionamento das organizações de ensino superior*, com o objectivo de tornar possível a compreensão do funcionamento e da organização dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde, optámos por, numa primeira fase, apresentar algumas características gerais das organizações de ensino superior; numa segunda fase, realçar os modelos de funcionamento das organizações de ensino superior (modelo cultural ou tradicional, burocrático e político) na perspectiva de Binrbaum (1988); finalmente, numa terceira fase, destacar as organizações de ensino superior como organizações profissionais na perspectiva de Mintzberg (1995).

No segundo ponto, intitulado *A especificidade da gestão das organizações educativas*, pretendemos compreender o trabalho dos Presidentes (gestores de topo) dos Institutos Superiores Públicos. Assim, optámos por dividir este ponto em cinco

subpontos: no primeiro, abordámos a especificidade das funções dos gestores das organizações escolares, realçando a natureza dos seus papéis, especialmente na perspectiva de Mintzberg que defende que as organizações educativas são organizações profissionais, realçando a complexidade das suas actividades quotidianas; no segundo, destacámos as competências que sustentam as funções dos referidos gestores e os processos de designação que eventualmente lhes estão associados; no terceiro, evidenciámos o carácter específico da liderança escolar, tendo em conta as principais concepções e tipologias; no quarto, salientámos o conflito em que vive o gestor escolar entre o profissional docente e o administrador pelo facto de ser um profissional docente e não um profissional gestor; finalmente, no quinto, abordámos a questão do gerencialismo, como uma nova tendência actual na gestão das organizações educativas, dada a sua actualidade político-educativa.

No *terceiro capítulo*, procedemos ao enquadramento metodológico da presente investigação e elaborámos três pontos: no primeiro, fundamentámos as linhas metodológicas seleccionadas, justificando a natureza qualitativa, descritiva e interpretativa da metodologia, levando à escolha por um estudo naturalista e por uma estratégia centrada na mobilização equilibrada dos três modos de investigação que se adequam melhor à natureza do objecto desta investigação: descritiva, etnográfica e estudo de caso, seguida da apresentação sumária do “design de investigação”; no segundo, abordámos as “técnicas de recolha de dados”, a “consulta documental”, a “observação” (não participante - reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente e participante – actividade diária do Presidente de um Instituto Superior Público), a “entrevista” (ao Presidente e a quatro professores membros do Conselho Directivo) e os “questionários de apoio” (ao Presidente do Instituto); no terceiro, apresentámos o processo de tratamento dos dados, a “análise de conteúdo”. Neste capítulo, fez-se também uma breve referência à interpretação analítica e à interpretação/discussão dos dados.

No *quarto capítulo*, procedeu-se à *Apresentação de resultados* e este capítulo apresenta dois pontos: no primeiro, descrevemos o contexto da acção – O Instituto – realçando os aspectos essenciais para uma melhor compreensão do mesmo: os antecedentes históricos, a estrutura organizacional (os órgãos de gestão, a gestão intermédia e o apoio logístico), as instalações e os equipamentos, os actores educativos (o corpo docente, os alunos e o pessoal não docente), o orçamento de funcionamento, os cursos, o quadro normativo e legal, o modelo de gestão do Instituto e os contextos da acção de gestão; no segundo, procedemos à caracterização do trabalho do Presidente do Instituto, através dos resultados da análise de conteúdo relativamente à sua actividade nos

dois grandes “lugares” organizacionais onde ele se realiza através do discurso e da acção: as reuniões do Conselho Directivo e a actividade diária gabinete-escola. Nesta descrição, recorreremos à análise de conteúdo da observação da acção, e à análise de conteúdo do discurso do Presidente do Instituto.

No *quinto capítulo*, optámos por proceder a uma “Discussão/Interpretação dos dados à luz de três dimensões: a organizacional (a organização e o funcionamento do Instituto Superior Público em estudo), a acção do Presidente (os principais papéis que o Presidente desempenha), e o modo como o Presidente lida com a tensão que decorre da função de gestor de topo de uma organização educativa, entre o profissional (docente) e o administrador (gestor)”. Assim, o objectivo deste capítulo é isolar estas três dimensões e de acordo com o quadro teórico, analisar como é que o Instituto Superior Público funciona e está organizado, as principais actividades quotidianas (funções, papéis e tarefas) do Presidente do Instituto, e compreendemos como é que ele se posiciona perante o seu duplo papel de profissional e administrador. Escolhemos estas três dimensões considerando a sua pertinência para o contributo que podem trazer para uma melhor compreensão sobre a organização e o funcionamento dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde e sobre o trabalho dos Presidentes dos referidos Institutos.

Finalmente, apresentámos as considerações finais ou pistas de resposta com o objectivo de responder às perguntas de investigação que orientaram o presente estudo, que no contexto do Instituto Superior Público/Presidente do Instituto estudado, considerámos pertinentes para a compreensão do trabalho dos gestores de topo dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde.

Volume II

Neste volume encontram-se reunidos os anexos constituídos pelos documentos de trabalho mais importantes para uma melhor compreensão do processo desenvolvido durante a presente investigação.

Entre eles destacam-se os protocolos das entrevistas, particularmente o do Presidente do Instituto, os protocolos das observações das actividades quotidianas do Presidente e das reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente, considerando a natureza do objecto do presente estudo.

Assim, neste volume constam os seguintes documentos:

- pedido de autorização ao Instituto para consulta documental e realização das observações e entrevistas;

- legitimação das técnicas de recolha de dados (observação, entrevista e análise documental);
- questionários (questionário inicial para a recolha dos dados biográficos e profissionais do Presidente do Instituto e questionário de apoio à entrevista realizada ao Presidente, sobre funções e competências);
- guiões das entrevistas (do Presidente e dos quatro professores membros do Conselho Directivo);
- grêlhas das observações (da actividade diária do Presidente e das reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente);
- protocolos das Entrevistas do Presidente e dos quatro professores membros do Conselho Directivo;
- protocolos das Observações da actividade diária do Presidente e das reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente;
- sistema de Categorias;
- exemplo de Análise de Conteúdo do protocolo da entrevista realizada ao Presidente do Instituto;
- exemplo do tratamento do protocolo da observação da actividade diária do Presidente do Instituto.

I Parte

Quadro teórico e conceptual

Capítulo I - Enquadramento Geral

1.Sistemas de ensino superior

“A diversificação assumiu uma importância crescente na gestão dos sistemas de ensino superior e das suas instituições na sequência da massificação dos sistemas. A diversificação é considerada, na generalidade dos casos, positiva, havendo autores que referem diversos argumentos a favor da diversidade (van Vught, 1996; Birnbaum, 1983). Não sendo clara a forma de criar ou aumentar a diversidade, os governos, embora assumindo a diversidade como um factor positivo, têm utilizado políticas diferentes para conseguir este objectivo. Uma primeira grande divisão é entre os que acreditam que as leis do mercado são a melhor receita para a criação de diversidade e os que defendem a necessidade de uma acção governamental para atingir esse objectivo.” (Correia, Fernanda, Amaral, Alberto, e Magalhães, António, 2002:19)

É um facto inquestionável que o mundo moderno vive num contexto global de grandes mudanças económicas, sociais, políticas e culturais. Considerando que o ensino superior é essencial ao desenvolvimento económico e social de qualquer país, torna-se necessário que os países desenvolvidos e principalmente os países que ainda estão em processo de desenvolvimento (os que actualmente são chamados de “países em desenvolvimento”) invistam seriamente nos seus sistemas de ensino superior. A propósito, Crespo (1993:213) refere que: “Como acontece com todos os sistemas vivos e dinâmicos, o ensino superior está continuamente sujeito a transformações que, mantendo as linhas fundamentais de orientação, introduzam as mudanças requeridas pelo evoluir da sociedade”.

Desde os anos sessenta, que o ensino superior tem vindo a confrontar-se com “novas realidades”, tais como a expansão, a diferenciação e a revolução do conhecimento. O ensino superior está a sofrer mudanças, bem como o ambiente onde ele se insere devido a estas “novas realidades”.

Actualmente estas “novas realidades” influenciam, determinantemente, os países em desenvolvimento, “desafiando os decisores políticos para olharem de novo modo para os seus sistemas de ensino superior e pensarem criativamente acerca do que eles podem alcançar” (Relatório sobre O Ensino Superior nos Países em Desenvolvimento. Perigos e Esperanças. 2000:23).

A expansão é a consequência do enorme aumento do número de estudantes no ensino superior e produziu várias consequências, ou seja, em muitos casos, as instituições existentes aumentaram em dimensão, transformando-se em mega-universidades, enquanto que, noutros casos, as instituições tradicionais foram modernizadas através de recursos públicos ou privados.

A diferenciação, que “é um processo em que novos tipos de instituições surgem e novos provedores entram no sector”, (Ibidem) é outra resposta dada ao fenómeno da expansão. A expansão provocou um declínio na qualidade média da educação em muitos países à medida que os recursos se tornaram mais escassos.

Relativamente à revolução do conhecimento, no final do Séc. XX assistiu-se ao crescimento de uma economia centrada no conhecimento, em oposição a uma outra centrada na produção industrial. Neste sentido, o *Relatório sobre o Ensino Superior nos países em desenvolvimento. Perigos e Esperanças* (2000:24) considera que:

“A “Revolução do Conhecimento” assistiu a aumentos exponenciais e contínuos do conhecimento nos países avançados desde a 2ª Guerra Mundial. Muitos indicadores confirmam isto, incluindo o número de novas patentes, bases de dados, e revistas, bem como as despesas em investigação e desenvolvimento.”

A participação na economia do conhecimento implica um novo conjunto de perícias humanas. A este propósito, o Relatório que referimos anteriormente considera que:

“As pessoas necessitam de deter mais elevadas qualificações e de serem capazes de maior independência intelectual. Elas devem ser flexíveis e capazes de continuarem a aprender muito por além da idade de vida escolar. Sem capital humano melhorado, os países ficarão irremediavelmente para trás e experimentarão a marginalização e o isolamento intelectual e económico. O resultado será a permanência, senão mesmo o aumento, da pobreza.” (Ibidem)

O objectivo deste capítulo é fazer um enquadramento geral sobre os sistemas de ensino superior para uma melhor compreensão da especificidade deste sistema de ensino em Cabo Verde. Assim, o nosso enfoque dirige-se aos seguintes aspectos: a finalidade de um sistema de ensino superior, o conceito de ensino superior, a diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior, os diferentes tipos de instituições do ensino superior, o modelo de controlo pelo Estado, o modelo de autonomia e auto-regulação (supervisão pelo Estado), o financiamento dos sistemas de ensino superior, as tendências actuais do ensino superior e o ensino superior em pequenos Estados insulares. Por outro

lado, relativamente ao Ensino Superior em Cabo Verde, abordam-se os seguintes aspectos essenciais: caracterização geral de Cabo Verde, breve resenha da evolução do sistema educativo em Cabo Verde, estrutura e organização do sistema educativo actual, constrangimentos do sistema educativo, tendências actuais para o desenvolvimento do sistema educativo, evolução do ensino superior em Cabo Verde, enquadramento legislativo e tendências actuais do Ensino Superior.

1.1. Finalidade de um sistema de ensino superior

«No passado, poucos académicos ou decisores políticos adoptaram uma perspectiva sistémica, quando discutiam o Ensino Superior. ... Os analistas tenderam a focalizar-se em instituições individuais ou nos sistemas educativos no seu todo. Embora esta seja uma abordagem adequada em muitas circunstâncias, a natureza do Ensino Superior difere de modo profundo do ensino primário e secundário, e confere diferentes benefícios à sociedade» (Relatório sobre o Ensino Superior nos países em desenvolvimento: Perigos e Esperanças, 2000:61)

Segundo Margaret Archer (1979:54) o sistema educativo é “ (...) um conjunto nacional e diferenciado de instituições devotadas à educação formal, cujo controlo e supervisão no seu todo é, pelo menos em parte, governamental, e cujas partes componentes e processos estão relacionados entre si.”

Geralmente, o ensino superior é definido como sendo um subsistema dos sistemas educativos nacionais, sendo assim necessário levar em consideração, quer as questões estruturais do ensino superior, quer o funcionamento interno do sistema educativo de que faz parte (Castro, 1985:37).

O Relatório sobre o Ensino Superior nos países em desenvolvimento: Perigos e Esperanças (2000:61) considera que, um sistema de Ensino Superior consiste em três elementos básicos:

- as instituições individuais de Ensino Superior (públicas e privadas, quer sejam ou não lucrativas; académicas ou vocacionais; de bacharelato ou de licenciatura; localizadas ou de ensino à distância, etc.), incluindo os seus corpos docentes, estudantes, recursos básicos, missões, e planos estratégicos.

- As organizações que estão directamente envolvidos no financiamento, na gestão, e na operação de instituições de Ensino Superior, formadas por um conjunto de organismos privados ou públicos.

- As regras formais e informais que guiam o comportamento institucional e individual e as interações subjacentes entre os diversos agentes.

Por outro lado, o mesmo Relatório (2000:62) refere que, o sistema de ensino superior sofre influências do mundo em que está inserido, ou seja, é condicionado pelo sistema educativo de forma global, desde as escolas secundárias (que fornecem os seus novos alunos), ao mercado de trabalho, à comunidade empresarial, aos vários departamentos governamentais que definem o ambiente político no qual ele opera. Ele, também, mantém ligações internacionais, às comunidades regionais e globais de ensino superior, assim como, a doadores bilaterais e multilaterais, a fundações e a organizações não governamentais.

Assim, pode-se afirmar que um sistema de ensino superior é constituído por diferentes tipos de instituições (públicas e privadas), órgãos de governo, regras formais e informais e não pode alhear-se da multiplicidade de factores (económicos, sociais, culturais, históricos e políticos) que o afectam não só a nível nacional, mas também a nível internacional, considerando o fenómeno da globalização e das novas tecnologias de informação e de comunicação.

1.2. O conceito de Ensino Superior

Qualquer definição do conceito de ensino superior levanta polémicas, considerando que designa realidades diversas, com características específicas que decorrem de cada contexto social, económico, cultural, político e histórico.

Cabrito (2002:59), refere que o conceito de ensino superior é:

“(…) uma expressão que designa realidades diversas, cujos factores distintivos e caracterizadores encontram a sua origem na especificidade histórica, económica e cultural de cada contexto social (Schutle, 1999; Henkel, 1997; Henkel et al., 1999), reflectindo a natureza social do processo de construção e consolidação dos sistemas educativos (Fuller, 1992; Apple, 1996; Whitty et al., 1998)”.

Neste sentido, o mesmo autor defende que esta expressão, apesar de remeter para uma realidade comum, a da educação pós-secundária, admite, todavia, uma multiplicidade de referentes.

Assim, este autor apresenta realidades diversas para definir o conceito de Ensino superior:

“- pode entender-se um sistema de educação pós-secundária unitário - apenas com uma fileira, a universitária, como se verifica na Suécia, no Reino Unido ou em Espanha – ou um sistema binário

- caracterizado pela existência de duas fileiras, a universitária e a não-universitária, como acontece na Alemanha, França ou Portugal, sendo o segmento não universitário designado, por vezes, por ensino politécnico;
- pode referir-se sistemas que proporcionam ofertas educativas de diferente duração e que concedem diplomas diversificados;
- identificam-se sistemas onde a diferenciação por subsistema se está a construir, como em França, com a criação dos Institutos Universitários Tecnológicos; ou se extinguiu, como no Reino Unido, com a recente transformação dos Institutos Politécnicos em Universidades;
- referem-se sistemas cujo financiamento é predominantemente de origem pública, como na generalidade dos países europeus; ou de origem privada, como em alguns países asiáticos e americanos.” (Ibidem)

Considerando esta multiplicidade de referentes que o conceito de Ensino Superior implica, Cabrito (2002), optou pela proposta da OCDE (1994b), com a qual concordamos:

“ (...) designo por Ensino Superior toda a formação inicial pós-secundária, independentemente da natureza jurídica do estabelecimento, da duração das ofertas formativas, da natureza mais vocacional ou mais humanista da formação, dos diplomas que proporciona ou da origem dos recursos financeiros que garantem o seu funcionamento.” (Ibidem)

No caso concreto de Cabo Verde, o sistema de ensino superior, de acordo com a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº113/V/99 de 29 de 18 de Outubro), artigo 31º, ponto 1, compreende o ensino universitário e o ensino politécnico, tendo como objectivo assegurar uma preparação científica, cultural e técnica, de nível superior que habilite para o exercício de actividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica. Portanto, tal como acontece na Alemanha, França e em Portugal, Cabo Verde, relativamente ao sistema de ensino superior, também optou por um sistema binário, caracterizado pela existência de duas fileiras, a universitária e a não – universitária sendo esta designada por ensino politécnico (Cabrito:59).

Contudo, estas duas fileiras, não se encontram separadas, considerando que, existe uma articulação entre elas, através, nomeadamente, da existência de escolas de ensino politécnico integradas em universidades (artigo 35, nº3), da articulação dos graus e diplomas conferidos num e noutro sentido (artigo 33º e os artigos 33º A - H) e, do reconhecimento mútuo do valor da formação e competências adquiridas em cada unidade de ensino superior (artigo 33º, nº 3). Apesar do seu sistema binário, o ensino superior

prossegue objectivos idênticos, independentemente do seu tipo (universitário ou politécnico), ou seja, não resulta desta distinção especificidade significativa.

Segundo Watson (1999), citado por Cabrito (2002:60), a diversidade e diferenciação constituem os elementos visíveis entre sistemas e instituições de ensino superior, dificultando assim o processo de escolha de um ou outro factor como critério comum através do qual se podem associar subconjuntos concretos.

Considerando que o financiamento é determinante na forma como cada sistema e instituição estabelece e concretiza os seus objectivos, e para a sua própria sobrevivência, Cabrito (2002:60) defende que “o financiamento poderá ser, eleito como um critério em relação ao qual será possível analisar o comportamento dos diversos subsistemas deste nível educativo (Williams, 1990; Ahonen, 1996; Strom, 1996) e proceder a uma análise comparativa entre eles (Ziderman et al., 1995).”

1.3. Diversificação e diversidade dos sistemas de Ensino Superior

Antes de se fazer uma breve abordagem teórica sobre este ponto, torna-se necessário clarificar os conceitos de diferenciação, diversidade e diversificação considerando que são conceitos que geralmente são utilizados no ensino superior.

Segundo Correia, Amaral e Magalhães (2002:37), o conceito de diferenciação é um conceito dinâmico, visto que, numa instituição de ensino superior diferenciação corresponde ao surgimento de vários serviços especializados, tais como, relações internacionais, computação, biblioteca, etc., ou departamentos dentro da instituição inicial de que fazem parte.

Relativamente ao conceito de diversidade, estes autores consideram que é um conceito estático, pois “um sistema de ensino superior onde coexistem universidades, politécnicos, escolas não integradas, colégios de ensino superior vocacional terá, evidentemente, mais diversidade do que um sistema com um único tipo de instituições.” (Ibidem:37-38)

Quanto ao conceito de diversificação, os mesmos autores referem que é um conceito dinâmico, considerando que, “enquanto que a diferenciação traduz alterações num mesmo organismo, a diversificação refere-se a vários organismos numa mesma comunidade.” (Ibidem:38)

Correia, Amaral e Magalhães (2002:40), citando Huisman (1995:51) afirmam que este argumenta o seguinte:

“ (...) nos estudos sobre ensino superior é insustentável manter a distinção típica ideal (no sentido biológico) entre diferenciação, diversidade e diversificação... Por esse motivo, ele reduz a classificação apenas à distinção entre processos dinâmicos e processos estáticos. Assim, ele reserva os termos diferenciação e diversificação para processos em que o número de entidades aumenta, ou em que emergem novos tipos de entidades, reservando o termo diversidade para indicar a variedade de tipos de entidades num sistema.”

Martin Trow (1996), citado por Correia, Amaral e Magalhães (2002), definiu o conceito de diversidade da seguinte forma:

“Por diversidade no ensino superior quero significar a existência de formas distintas de educação pós-secundária, de instituições e de grupos de instituições dentro de um Estado ou nação com missões distintas e diferentes, que educam e treinam para vidas e carreiras diferentes, que tem estilos diferentes de instrução, que são organizadas e financiadas de modo diferente e que operam com leis e relações com o governo que são diferentes”. (Ibidem)

Quando ocorreu a passagem dos sistemas de ensino superior, de sistemas de elite para sistemas de massas, a diversificação dos sistemas, não só passou a ter muita importância na gestão e condução dos sistemas e das instituições, mas também, passou a ser considerada, na maioria dos casos, como bastante positiva (Correia, Amaral e Magalhães, 2002: 40-41). Segundo Stadtman (1980), citado por estes autores, a diversidade é importante devido aos seguintes aspectos:

- Por aumentar as escolhas à disposição dos alunos;
- Por tornar o ensino superior virtualmente acessível a todos;
- Por adaptar a educação aos desejos e capacidades individuais dos estudantes;
- Por permitir que as instituições escolham a sua própria missão e limitem as suas actividades;
- Por responder às pressões da sociedade (elas mesmas complexas e diversificadas);
- Por ser um pré-requisito da liberdade e da autonomia dos colégios e das universidades”. (Ibidem)

Um outro autor mais recente, van Vught (1996), citado por estes mesmos autores, apresenta também sete argumentos (que foram adaptados, de certa maneira, de Birnbaum, 1983) através dos quais mostra a importância da diversidade:

- “- O aumento da diversidade é uma estratégia importante para responder às necessidades dos alunos:
- A diversidade aumenta a mobilidade social;
- A diversidade permite uma melhor resposta às necessidades do mercado de trabalho;
- A diversidade responde às necessidades políticas de grupos muito diversificados;
- A diversidade permite a manutenção de instituições de elite num sistema massificado de ensino;
- A diversidade permite aumentar o nível de eficácia das instituições de ensino superior;

-A diversidade aumenta as possibilidades de experiências inovadoras a baixo custo (podem fazer-se experiências numa parte do sistema em vez de no todo, as quais poderão ser generalizadas se tiverem êxito, ou suprimidas, com custo limitado para o sistema, se falharem)” (Ibidem:41-42).

Assim, através destes argumentos, os governos assumiram que a diversidade é, geralmente, um aspecto positivo dos sistemas de ensino superior. Mas, de acordo com estes autores, “ O que não é tão claro é a forma de criar ou aumentar diversidade. (...) os governos têm utilizado políticas diferentes para conseguir este objectivo” (Ibidem)

1.4. Instituições do Ensino Superior

O Relatório sobre o Ensino superior nos países em desenvolvimento. Perigos e Esperanças (2000:63) refere que, o ensino por todo o mundo está a conhecer um processo de diferenciação que tem acontecido, horizontalmente à medida que novos fornecedores entram no sistema, e verticalmente à medida que diferentes tipos de instituições proliferam. Por outro lado, um sistema diversificado com uma variedade de instituições prosseguindo diferentes metas e audiências estudantis serve melhor objectivos individuais e nacionais.

É muito importante caracterizar os tipos principais de instituições que são típicos dentro de um sistema de ensino superior. Existem instituições públicas, privadas sem fins lucrativos e privadas com finalidade lucrativa. Em certa medida, os objectivos destas instituições – o ensino, a investigação e a prestação de serviços – sobrepõem-se.

A este propósito, Birnbaum (1988) defende que nas organizações do ensino superior a missão é problemática, considerando que, é pouco clara, multiplica-se e torna-se numa fonte de conflito. Abarca um grande número de objectivos em simultâneo. A grande dificuldade centra-se na articulação de três missões: ensino, investigação e prestação de serviços, tendo cada uma diferente estrutura de implementação.

Do mesmo modo acontece também com a autonomia que elas têm para prosseguirem esses objectivos. Contudo, também existem diferenças fundamentais. As noções de interesse público contam mais na definição da missão das instituições públicas do que nas privadas. As instituições públicas também tendem a estar submetidas a mais controle burocrático, o que limita a sua autonomia. Por outro lado, elas estão mais defendidas das forças de mercado, o que lhes dá uma maior estabilidade. Os regulamentos estatais também afectam as instituições privadas, mas geralmente deixam-lhes maior autonomia do que às instituições públicas quer nos assuntos académicos, financeiros, ou de recursos humanos. Todas as instituições privadas devem cobrir os seus

custos, mas as privadas de carácter lucrativo também têm como objectivo essencial a criação de um excedente financeiro. Estes requisitos financeiros impõem-lhes consideráveis limitações.

Ainda com base no Relatório (2000:63-65) acima mencionado, podemos caracterizar, de uma forma muito sintética, os tipos principais de instituições que são típicos dentro de um sistema de ensino superior: universidades de investigação, instituições provinciais e regionais, escolas profissionais, escolas vocacionais e universidades virtuais e ensino à distância. Analisemos os seus propósitos:

Universidades de Investigação

As universidades de investigação (encontram-se no topo da pirâmide educacional), geralmente são públicas e não têm fins lucrativos. Os seus principais objectivos são: alcançar a excelência na investigação em várias áreas e fornecer educação de elevada qualidade. Conseguem concretizar estes objectivos, porque os seus docentes possuem uma carga horária de ensino reduzida, enfatizam a investigação e os seus resultados são visíveis nas decisões de recrutamento e promoção, adaptando padrões internacionais na atribuição de graus e são muito selectivas em relação aos estudantes que admitem. Estas universidades estão estreitamente ligadas aos avanços do conhecimento, monitorando as rupturas em muitos domínios e investigando formas de exploração dos resultados importantes para benefício social e privado. Estas universidades têm também a capacidade de oferecer os programas mais completos de ensino geral.

Assim, pode-se concordar com Silva (2004:45) quando refere que:“ (...) a universidade assume [- se] hoje como uma instituição de ensino superior vocacionada para a formação de profissionais e para a promoção da investigação, tornando o binómio ensino-investigação o principal eixo da sua actividade.”

Instituições Provinciais ou Regionais

Estas instituições têm como objectivo essencial produzir um grande número de graduados, enfatizando o ensino e a formação de graduados “preparados para o trabalho”, especialmente daqueles que podem alcançar determinadas aptidões em áreas como a indústria, os negócios, a agricultura, a silvicultura, as pescas, e as minas. Elas são encontradas tanto no sector público como no privado e geralmente são, geograficamente, dispersas para que, colectivamente, possam atingir os estudantes que não se deslocam da residência para frequentarem a universidade. Estas instituições produzem muitas vezes a

maioria dos graduados de um país e a tendência é permanecerem no coração da expansão do sistema.

Escolas Profissionais

As escolas profissionais de estatuto livre - e as faculdades profissionais nas universidades - dão formação em áreas como o direito, a medicina, os negócios, e o ensino, assim como outras áreas fora da jurisdição das faculdades tradicionais das artes e das ciências. Estas escolas admitem tipicamente estudantes directamente do ensino secundário e oferecem programas de estudo que se centram quase exclusivamente em formação técnica em áreas relevantes. Muitos países em desenvolvimento têm necessidade urgente de indivíduos com aptidões profissionais especializadas, e por isso as escolas profissionais desempenham um papel crítico no desenvolvimento nacional, e muitas vezes ocupam um lugar central dentro do desenvolvimento dos sistemas de ensino superior nacionais. As instituições privadas com fins lucrativos, em particular, podem ser dirigidas para esta área pelas forças de mercado, concentrando-se em prepararem estudantes para carreiras com altos retornos privados. Estas escolas geralmente prestam pouca atenção em fornecer uma educação geral que serviria muitos estudantes (e a sociedade) adequadamente.

Escolas Vocacionais

Estas escolas comprometem-se a fornecer as aptidões práticas necessárias para determinados cargos em áreas como a enfermagem, mecânica de automóveis, contabilidade, computadores, electrónica e mecânica. Elas podem ser paralelas ao (ou parte do) sistema do ensino secundário, ou parte do sistema de ensino pós-secundário. Mas, elas não são muitas vezes considerados por si mesmas uma componente do sistema de ensino superior. As escolas vocacionais, muitas das quais são privadas e de finalidade lucrativa, desempenham um papel importante na satisfação das necessidades efectivas do mercado de trabalho.

Universidades Virtuais e Ensino à Distância

O ensino à distância assume cada vez mais importância no sistema de ensino superior, considerando a sua capacidade para alcançar estudantes em áreas remotas e ir ao encontro das necessidades dos adultos que pretendem frequentar o ensino superior. Este tipo de ensino pode ser oferecido pelas instituições educativas tradicionais ou por novas instituições que se especializam nesta forma de estudo. Por um lado, os recentes

desenvolvimentos das tecnologias de informação e comunicação aumentaram consideravelmente a viabilidade técnica do ensino à distância, mas por outro lado, a viabilidade económica constitui ainda um aspecto relevante, em muitos países, devido aos custos elevados de infra-estruturas amplas. Neste sentido, segundo os autores do referido Relatório (2000:65): “Em muitos países da África, por exemplo, o telefone é ainda um luxo e as chamadas de longa distância são extremamente caras. O ensino à distância eficiente requererá acesso a baixo preço à rede telefónica e à Internet nesta parte do mundo.”

No passado, o ensino à distância foi considerado, essencialmente, como um meio eficaz em relação a custos para satisfazer a procura, já que os governos não prestaram a devida atenção para assegurarem que este fornecesse qualidade comparável com a fornecida pelos modos tradicionais de ensino.

De acordo com os autores do citado Relatório (2000: 65):

“(…) o ensino à distância oferece muitas excitantes possibilidades. Currículos inovadores podem ser combinados com tecnologia interactiva, baseada na Internet, com meios de comunicação tradicionais como a televisão e a imprensa escrita, com materiais escritos, e com tutores de contacto directo. Ele necessita, contudo, de ser extensamente integrado no amplo sistema de ensino superior, sujeito a acreditação adequada e a padrões de qualidade, e ligado ao mundo exterior. A investigação sobre o modo como isto pode ser alcançado - e sobre como o ensino à distância pode preencher o seu potencial - necessita de muito maior atenção.”

1.5. Do modelo do controlo pelo Estado ao modelo de autonomia e auto-regulação (supervisão pelo Estado)

“Um sistema eficaz de ensino superior assenta na supervisão activa do Estado. O governo deve assegurar que o sistema serve o interesse público, fornece pelo menos aqueles elementos de ensino superior que não o seriam se tudo fosse deixado ao mercado, promove a equidade, e sustenta aquelas áreas de investigação básica que são relevantes para as necessidades do país. O Estado deve também assegurar que as instituições de ensino superior, e o sistema como um todo, operam numa base de transparência financeira e lealdade.” (Relatório sobre o Ensino Superior nos Países em Desenvolvimento. Perigos e Esperanças, 2000:70)

Neave e van Vught (1989), citados por Correia, Amaral e Magalhães (2002:66), consideram que:

“(…) o principal agente de modernização e estabilidade no período pré-industrial consistiu na criação de uma burocracia profissional, associada à universidade como o seu reservatório; as grandes reformas universitárias do século XIX que marcam o advento da universidade moderna

estavam associadas à ideia da universidade como agente da reconstrução nacional, aliada ao recrutamento para os quadros do aparelho do Estado”.

Operacionalmente o modelo do controlo pelo Estado, baseia-se no princípio da homogeneidade legal, isto é, “na semelhança do produto das diversas instituições de ensino superior como forma de assegurar igualdade de oportunidades para todos os indivíduos e igualdade na competição pelos empregos do Estado”. (Idem:67)

Segundo os autores do Relatório acima referido:

“O papel exacto do governo no ensino superior tem sido sujeito a debate extenso, e pode ir mesmo do extremo controlo estatal até ao completo “laissez-faire”. Nos sistemas de controlo estatal, os governos detêm, financiam, e dirigem instituições do ensino superior. Os políticos designam Vice-chanceleres, e os ministérios ditam os requisitos de graduação e os currículos. Muitos países em desenvolvimento gravitaram por este modelo no período pós-glacial, baseados no raciocínio de que os governos estão capacitados para controlar os sistemas que eles mesmos financiam.” (Ibidem)

Mas, este modelo começou a ser criticado devido a algumas limitações que apresentava, sendo as mais importantes, nas perspectivas de Correia, Amaral e Magalhães (2002:67-68) as seguintes: o Estado assumia uma posição centralizadora, tendo como objectivo determinar o que era “conhecimento útil” que deveria ser leccionado pelas instituições, “e, em consequência, o conhecimento, pelo menos no que toca às manifestações do pensar, da identidade e da cultura nacional, perdeu algum do seu carácter universal.” (Idem:68); as alterações do sistema resultam de exigências de dentro dos serviços do Estado para conhecimentos mais especializados ou técnicos, com o objectivo de acompanhar o desenvolvimento das funções técnicas assumidas pelo governo central e, não de acções da indústria e do sector privado do mercado de trabalho. Segundo Correia, Amaral e Magalhães (2002), “Tais reformas, pouco frequentes, eram negociadas entre a oligarquia académica e a administração estatal.” (Ibidem)

Estes mesmos autores, consideram que:

“Esta situação mudou nas últimas décadas devido à incapacidade do modelo de controlo pelo Estado para gerar nas instituições capacidade para se auto-reformarem – o que estava virtualmente excluído devido ao princípio da homogeneidade legal – e para criarem soluções diversas e flexíveis necessárias à adaptação rápida a um mundo agora em constante transformação. Na maioria dos países desenvolvidos verificou-se uma evolução do modelo do controlo pelo Estado para um modelo de autonomia e auto-regulação (supervisão pelo Estado)” (Ibidem)

Por outro lado, os autores do mencionado Relatório referem que:

“ (...) o controlo estatal do ensino superior tem tendido a prejudicar muitos princípios essenciais da boa governação. O envolvimento directo de políticos tem geralmente politizado o ensino superior, alargando as possibilidades de corrupção, nepotismo, e oportunismo político. A crescente tomada de consciência das desvantagens do controlo estatal conduziu muitos países a adoptarem modelos alternativos. A supervisão do Estado intenta balancear a responsabilidade estatal de proteger e promover o interesse público como a necessidade individual de cada instituição de ter autonomia e liberdade. Os designados mecanismos de compensação são importantes no alcance deste balanço.” (Ibidem; Idem:71)

Os mecanismos de compensação, de uma forma geral, são os órgãos estatutários onde estão incluídos representantes do governo, de instituições de ensino superior, do sector privado, e outros interessados importantes (“stakeholders”), como por exemplo, organizações estatais. Os autores do referido Relatório apontam alguns exemplos de mecanismos de compensação:

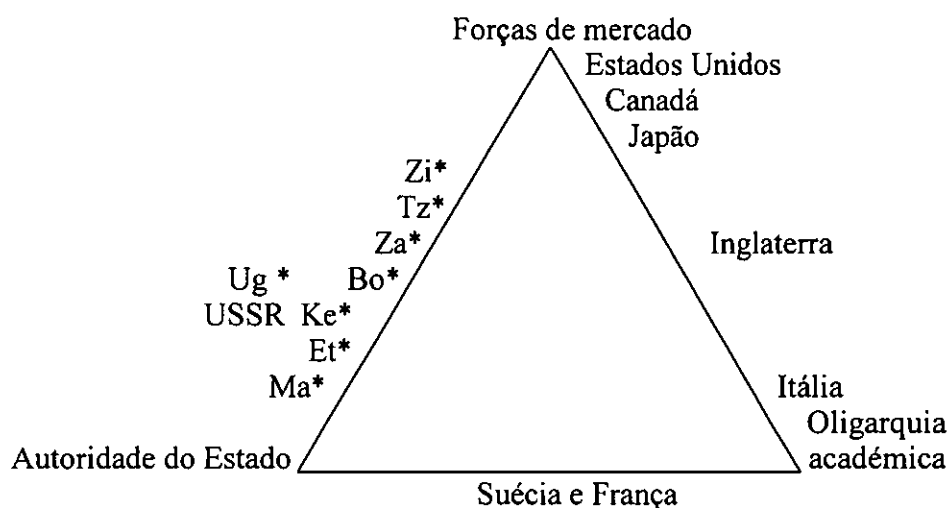
- Conselhos do ensino superior que aconselham o governo sobre a dimensão, forma, e financiamento do ensino superior; muitas vezes eles são também responsáveis pela garantia da qualidade, mecanismos de promoção, e pela acreditação;
- Conselhos de investigação ou agências que financiam e promovem a investigação;
- Conselhos profissionais que se focalizam em áreas específicas do ensino superior;
- Conselhos de governo (ou conselhos de curadores).” (Ibidem)

Estes autores referem ainda que, “Para serem eficazes, estes órgãos requerem mandatos claros, bem estabelecidos procedimentos de operação, e completa autonomia quer do governo quer da autonomia.” (Ibidem)

Clark (1996), citado por Correia, Amaral e Magalhães (2002:69) refere que, a autonomia, o controlo e a coordenação do ensino superior resultam de três forças: as forças do mercado, do Estado e da oligarquia académica que ele representou no seu triângulo de coordenação ou de autoridade. Por sua vez, Omari (1991), citado por estes autores (2002:69) baseou-se no referido triângulo com o objectivo de incluir alguns países africanos (ver a figura 1)

Analisando a figura, pode-se constatar, tal como refere Omari (1996), citado pelos referidos autores, “ (...) que nos países em desenvolvimento, onde as forças do mercado são débeis e governos jovens e frágeis ainda não criaram confiança em si próprios, ou nas instituições de ensino superior, o Estado tende a assumir um papel determinante no controlo e coordenação do ensino superior.” (Ibidem; Idem:70)

Figura 1 *
O triângulo da autoridade no sistema universitário
Clark (1983) e Omari (1991)



* De acordo com Correia, Amaral e Magalhães (2002:69)

* Ke – Quênia; Bo – Botswana; Ma – Malawi; Et – Etiópia; Ug – Uganda; Tz – Tanzânia; Za – Zâmbia; Zi – Zimbabué

Guy Neave e Frans van Vught (1994), citados por Correia, Amaral e Magalhães (2002:70), consideram que:

(...) o desenvolvimento do ensino deixou de ser o resultado da modernização política e administrativa, liderada pelo sector público administrativo, que foi substituído pelo sector privado do comércio, da indústria e dos serviços, pagos pelos consumidores individuais e não pela comunidade, ao mesmo tempo que o sector público deixou de ser o principal empregador dos graduados pelo ensino superior.”

Assim, pode-se afirmar, que o modelo de controlo pelo estado foi progressivamente evoluindo para o modelo da supervisão pelo Estado, considerando a necessidade de conceder autonomia e auto-regulação às instituições e, a incapacidade daquele em criar condições flexíveis indispensáveis para a adaptação rápida às mudanças impostas pelo sector privado que é o novo sector dominante da actividade.

Perante esta situação os governos mudaram as suas estratégias relativamente às políticas de autonomia dos sistemas e das instituições de ensino superior. Neste sentido, Correia, Amaral e Magalhães (2002:71) afirmam que:

“ (...) os governos, reconhecendo que as tentativas de controle detalhado do sistema eram contraproducentes, elaboraram leis de autonomia que, em maior ou menor grau, transferiram para as instituições os detalhes da aplicação das políticas educativas para o ensino superior, bem como a gestão corrente. Pelo contrário, passaram a controlar apenas algumas das variáveis do sistema consideradas importantes, como os custos por aluno, o número de alunos admitidos, as taxas de retenção, o número de licenciados produzidos, e atribuíram às instituições orçamentos envelope. Às instituições passou a competir auto-regular-se, por forma a que os parâmetros do seu funcionamento se situem dentro dos valores aceitáveis para o governo.”

Estes autores referem ainda que,

“Na evolução natural deste processo criou-se uma nova figura, a da avaliação, nascida de uma necessidade de uma prestação de contas das universidades perante a sociedade, a qual veio, de forma insistente, pedir uma demonstração da boa utilização dos orçamentos crescentes a serem despendidos pelo ensino superior...” (Ibidem; Idem:72)

Em conclusão, pensamos que, apesar das tendências actuais em conferir autonomia às instituições de ensino superior pelas razões já mencionadas, esta não quer dizer que estas se tornaram independentes, considerando que, existe sempre alguma forma de regulação do sistema por parte do Estado. A propósito, Correia, Amaral e Magalhães (2002:73) consideram que:

“ (...) autonomia não significa independência, ou seja, mesmo no caso de instituições de ensino superior dotadas de autonomia tem de haver regulação do sistema. A alteração do modo de relacionamento entre as instituições de ensino superior e os governos que se traduziu na passagem de um modelo de controlo pelo Estado, com a concessão, em maior ou menor grau, de autonomia às instituições, não significa o fim da regulação, mas a mudança de um sistema de regulação puramente estatal para um modelo com elementos de regulação pelo mercado que foi caracterizado como um modelo híbrido.”

1.6. Financiamento dos sistemas de Ensino Superior

“Em termos financeiros, a totalidade do sector do ensino superior é de dimensão apreciável e em crescimento rápido. Nós estimamos que o total da despesa em ensino superior é de aproximadamente 300 biliões de dólares (US\$), ou cerca de 1 por cento do PNB, e crescendo a um ritmo superior do que a economia mundial. Aproximadamente um terço desta despesa é feita nos

países em desenvolvimento e, com os sistemas desses mesmos países fortemente dominados por universidades públicas que tendem a ter baixas propinas, os custos recaem predominantemente no Estado. Qualquer tentativa para melhorar a qualidade exigirá novas e crescentes dotações financeiras” (Relatório sobre O Ensino Superior nos Países em Desenvolvimento. Perigos e Esperanças, 2000:71-72)

Quando se aborda o ensino superior não se pode deixar de fazer referência ao financiamento, considerando que este determina a forma como cada sistema e instituição estabelece e concretiza os seus objectivos e, conseqüentemente, do qual depende a própria sobrevivência (Cabrito, 2002).

O objectivo deste ponto é apresentar de uma forma breve como se processa o financiamento de um sistema de ensino superior.

O acto de financiar compromete a entrega e a utilização de recursos financeiros, tendo em conta critérios previamente estabelecidos, que representam as relações existentes entre fontes de financiamento, entidades financiadas e custos elegíveis a financiamento (Cabrito, 2002). Assim, segundo este autor, é fundamental:

“a) caracterizar os custos do ensino superior, uma vez que eles fundamentam o processo de financiamento;

b) identificar as fontes de financiamento, o que permite conhecer as intenções subjacentes ao acto de financiar;

c) compreender as relações que se estabelecem entre entidades financiadoras e entidades financiadas, pois delas decorre a extensão de autonomia das instituições do ensino superior para utilizarem os fundos que lhes são entregues;

d) discutir mecanismos de financiamento” (Cabrito, 2002:63)

1.6.1. Os custos do ensino superior

Cabrito (2002), considera que,

“Como em qualquer actividade produtiva, o custo de ensino superior representa a totalidade dos recursos financeiros necessários à produção, distribuição e consumo do bem “educação superior”. Estes custos são de extrema importância, em virtude de constituírem o factor determinante da oferta educativa por parte dos seus produtores, as instituições, e da respectiva procura por parte dos consumidores de educação, os estudantes” (Ibidem).

Estes custos condicionam na realidade a natureza, a quantidade e a qualidade das ofertas facultadas pelas instituições, considerando que, para cada montante de recursos é disponibilizada, de acordo com o respectivo preço, determinada quantidade de produtos

educativos de uma qualidade própria. Neste sentido, os custos do ensino superior quando se traduzem num preço, influenciam a procura por parte dos estudantes e a oferta necessária para satisfazer essa procura, aproximando-se da produção e consumo de um qualquer bem ou serviço (Lopes, 1981).

Por outro lado, estes custos regulam a capacidade do governo e/ou da sociedade no estabelecimento das condições de acesso que contribuam para a expansão deste nível de ensino, afectando o grau de equidade, o nível de eficiência do sistema, a qualidade e a diversificação da oferta da educação (OCDE, 1998b)

Assim, segundo Cabrito (2002), “ (...) os custos do ensino superior são um elemento chave que condiciona a formulação e cumprimento de objectivos relacionados com a oferta deste nível de ensino, a sua acessibilidade social e geográfica, os níveis de equidade do sistema e a eficiência de gestão dos estabelecimentos” (Ibidem).

Em termos produtivos, pode-se afirmar que o ensino superior é uma actividade económica onerosa, considerando que impõe uma grande quantidade de recursos financeiros, resultando esta imposição das características dos factores da produção utilizados, quer a natureza do factor trabalho necessário, quer a qualidade dos imensos elementos de capital investidos (Cabrito, 2002).

Este autor, baseando-se em vários economistas (Calero, 1993; Hallak, 1996; Orivel, 1995; etc.) considera que, o conceito de custo do ensino superior adopta diversos significados (Ver Quadro nº1).

Quadro nº1 ³
Custos do ensino superior (ES)

Custos de educação e de vida dos estudantes	Custos de instrução dos estabelecimentos de ES	Custos de oportunidade individual e social
Despesas de: - alojamento - alimentação e vestuário - livros e material didáctico - transporte - lazer - saúde - outras	- salários de docentes - salários do restante pessoal - manutenção e equipamento - correntes não duradouros - amortizações e depreciações	- individual: salários perdidos - social: valor da produção não realizada

Em relação aos custos de educação e de vida dos estudantes, estes são medidos através da soma de todas as despesas realizadas pelo estudante e respectiva família resultantes da frequência do estabelecimento de ensino, correspondendo assim, à totalidade dos gastos efectuados em alojamento e vestuário, transporte, lazer, de saúde e

³ De acordo com Cabrito (2002:64)

outras despesas normais inerentes à situação de estudante, principalmente as despesas realizadas com a aquisição de livros, equipamento informático e restante material didáctico.

Por outro lado, estes custos variam, e estão sujeitos a diversos factores, tais como: a área científica de estudo; a natureza jurídica do estabelecimento frequentado; o facto de os estudantes viverem em casa com a família, em residência própria, em quarto ou habitação alugada ou em residências universitárias; o preço dos bens alimentares, de vestuário, de saúde; ou, os padrões de vida dos estudantes, em comparação com o padrão de vida dos jovens de igual nível etário, mas que se encontram a trabalhar, ao invés de frequentarem os estabelecimentos de ensino superior (Cabrito, 2002).

Relativamente aos custos de instrução dos estabelecimentos de ensino superior, são constituídos por duas parcelas: uma particular afecta aos estudantes e respectivas famílias (inclui todos os montantes monetários que são entregues às instituições de ensino superior, tais como, as matrículas, as propinas e outras taxas da mesma natureza), e outra pública afecta ao Estado e às instituições de ensino superior (formados pelo conjunto de recursos destinados à aquisição de livros e equipamentos, à manutenção das instalações, às despesas correntes de funcionamento, aos salários do pessoal de apoio e do pessoal docente, etc.).

Assim, na prática, estes custos correspondem aos montantes monetários inscritos no orçamento de funcionamento das instituições de ensino superior.

No que concerne aos custos de oportunidade individual e social, o mesmo autor refere que, “ em economia, entende-se por custo de oportunidade a melhor alternativa perdida em consequência de determinada opção de investimento. Assim, em virtude de enveredarem pelo ensino, ao invés de entrarem no mercado de trabalho, os estudantes perdem o salário que ganhariam se se encontrassem a trabalhar” (Idem:65).

De uma forma geral, na determinação do custo do ensino superior, ignoram-se os salários perdidos por serem eventuais e podendo mesmo não existir, pois na realidade, é difícil medir o valor de um salário, se não existe um montante salarial aplicável a todos os jovens que possuem o diploma do ensino secundário e que se encontram a trabalhar. Na prática, esse valor varia devido a diversos factores, principalmente a região, a actividade económica e a estrutura empresarial.

Este valor também pode variar claramente conforme o mercado se encontre, ou não, em situação de pleno emprego.

Em países onde este nível de ensino é muito valorizado socialmente, como é o caso dos EUA, ignora-se o custo de oportunidade inerente, considerando que tanto as

famílias como a sociedade acreditam que os jovens após o término do ensino secundário irão frequentar o ensino superior (Cabrito, 2002).

Assim, este autor, considera que:

“ (...) se em termos individuais o custo de oportunidade de frequência do ensino superior se identifica com os salários perdidos por os jovens estudantes não se encontrarem a trabalhar, em termos sociais identifica-se com a produção perdida, isto é, com o valor da produção que seria realizada pelos estudantes se se encontrassem a exercer alguma actividade profissional, ao invés de se encontrarem a estudar” (Idem:66).

1.6.2. As fontes de financiamento do ensino superior

Do exposto acima, podem-se identificar os principais financiadores do ensino superior e a forma como se distribuem, geralmente, os vários custos pelas diferentes “fontes de financiamento” (Cabrito, 2002), e concluir-se que o ensino superior “ é financiado, basicamente, pelos estudantes e/ou respectivas famílias, e pelo Estado, representado pelo governo, o qual obtém a maior parte das receitas de que dispõe a partir dos impostos que recaem, por via fiscal e de forma directa e indirecta, sobre o rendimento dos contribuintes” (Cabrito, 2002:66).

Segundo este autor (2002), a distribuição dos custos de ensino superior pelas suas fontes encaminha-nos para a polémica referente aos seus beneficiários e ao contributo financeiro de cada um para a produção deste produto educativo, baseada na suposição de que quem beneficia com as vantagens decorrentes deste nível de ensino é quem deverá financiá-lo. Consequentemente, é necessário identificar, antes de mais, os beneficiários do ensino superior e clarificar os proveitos afectos a cada um, para se poder justificar a sua participação no financiamento da respectiva produção.

De uma forma geral, concorda-se que os estudantes e a sociedade são os principais beneficiários dos resultados do ensino superior, pois, por um lado, aqueles como possuem um diploma académico de nível superior, apropriar-se-ão directamente dos benefícios; por outro lado, a sociedade, considera que, quanto maior for o nível de escolaridade, maior será o desenvolvimento económico e social e, consequentemente melhores condições de vida ocorrerão para as populações em geral (Cabrito, 2002).

Considera-se que, os estudantes são os mais importantes beneficiários da frequência deste nível de ensino, devido à taxa positiva de retorno individual que lhes está subjacente. Hare (1997), citado por Cabrito (2002:66), refere que, “essa relação resulta de um processo de construção de carreiras profissionais, cuja estrutura

acompanhou, durante décadas, a hierarquia de diplomas, dado que a cada um corresponderia um nível de produtividade do trabalho desigual e crescente com o nível académico” (Psacharopoulos, 1994; Hough, 1994, citados por Cabrito, 2002:66).

Esta situação permite constatar que quanto maior for o nível de habilitação académica, os empregos serão melhores e os salários maiores, ao mesmo tempo que fundamenta o argumento que defende que os estudantes devem participar activamente no financiamento do ensino superior (Tilac, 1993; Groot e al., 1992; Williams, 1997; Barr, 1997, citados por Cabrito, 2002).

Cabrito (2002:67), refere que,

“Discutir o papel dos estudantes no financiamento do ensino superior, através das taxas de matrícula, de propinas e de outras taxas obrigatórias, conduz a uma reflexão que releva do debate que se vem travando, nos últimos anos, nos países desenvolvidos, sobre as razões subjacentes a esse contributo, nomeadamente no que respeita a questões de equidade e de eficiência do sistema educativo.”

Assim, sobre esta questão, os economistas da educação apresentam argumentos divergentes, ou seja, enquanto que, alguns autores baseando-se nos princípios de eficácia, eficiência e de equidade, argumentam a favor do financiamento privado do ensino superior, outros autores argumentam a favor da participação efectiva do poder público no financiamento do ensino superior.

Os autores que argumentam a favor do financiamento privado do ensino superior (por exemplo, Le Grand, 1982; Glennerster e al., 1968; Williams, 1999; Eicher, 1998, entre outros, citados por Cabrito, 2002:67), defendem que a participação dos estudantes no financiamento do ensino superior é muito vantajosa e mais justa, devido aos vários efeitos positivos que lhes estão subjacentes, especialmente:

- na eficácia interna do sistema, considerando que, os estudantes como financiam os seus próprios cursos, farão os possíveis para terminá-los o mais depressa possível, permitindo assim, o aumento da eficácia interna do sistema, com a diminuição do número médio de anos para a obtenção do diploma;

- na eficiência do sistema, considerando o actual contexto de rigidez orçamental e de carência de recursos financeiros que os sistemas educativos estão sujeitos, como consequência de dificuldades financeiras que são colocadas ao próprio Estado (OCDE, 1998b), torna-se fundamental a contribuição dos alunos no financiamento do ensino superior, contribuindo assim, para a melhoria da qualidade deste nível de ensino;

- no grau de equidade do sistema, considerando que, “ (...) por razões de justiça social seria desejável que os estudantes financiassem directamente o ensino superior,

podendo o respectivo contributo variar com o rendimento de cada um e/ou da respectiva família” (Ibidem).

Por outro lado, os autores que defendem uma forte participação do poder público no financiamento do ensino superior, argumentam que, os estudantes não deveriam contribuir para o financiamento deste nível de ensino, pois essa função deverá ser exercida pelo Estado que deve disponibilizar educação de nível superior gratuitamente, ou a um preço muito baixo, a todos os indivíduos intelectualmente capacitados para tal, devido aos seguintes aspectos:

- a equidade do sistema, especialmente a de igualdade de oportunidades, considerando que a existência de direitos de escolaridade pode dar origem a uma diminuição da procura de ensino superior (Cabrito, 2002), que irá afectar, especialmente, os jovens que pertencem aos estratos portadores de menor nível de capital económico (OCDE, 1998b). Assim, “aumentar os direitos de escolaridade poderá dificultar o acesso desses jovens ao ensino superior, reflectindo-se negativamente no nível de equidade do sistema” (Idem, 69).

Neste sentido, alguns autores (como por exemplo, Morris, 1989; Colgan, 1994; Williams, 1998, entre outros, citados por Cabrito, 2002:69), mesmo quando realçam a necessidade da contribuição dos estudantes para o financiamento do ensino superior, defendem também que é indispensável apoiar directamente os estudantes que não possuem capacidade económica para frequentar este nível de ensino, com o objectivo de promover uma igualdade de oportunidades. A propósito, este autor, afirma o seguinte:

“Assim se explica, por exemplo, a existência de situações de isenção de pagamento de taxas de matrícula e de propinas e a existência de bolsas atribuídas em função de rendimento, na generalidade dos países europeus; a oferta de empréstimos subsidiados, em muitos países; ou mesmo, como acontece no Reino Unido, na Holanda, na Dinamarca, na Suécia ou na Finlândia, a existência de um subsídio do Estado que garante a sobrevivência dos estudantes e o pagamento das suas obrigações financeiras para com o estabelecimento de ensino” (Ibidem).

- Das externalidades que este nível de ensino produz, reflectindo-se de uma forma positiva em toda a colectividade, tornando-se assim necessário que os contribuintes financiem o ensino superior, considerando que, “se todos beneficiam dos resultados deste nível educativo, então todos eles deverão concorrer para as despesas inerentes” (Ibidem).

- Questões de autonomia, considerando que, as instituições de ensino superior devem gozar de autonomia em relação a quaisquer interesses particulares, por isso, é que é também necessário o financiamento público do ensino superior. Deste modo, Barnes

(1999) e Wagner (1996), citados por Cabrito (2002:69), afirmam que, “o financiamento privado deste grau de ensino pode conduzir a uma certa dependência das instituições face aos respectivos financiadores, originando a sua pilotagem pelos estudantes ou empresários”.

-A concorrência que pode instalar-se entre as instituições de ensino superior, sendo este um dos argumentos que torna problemático a participação individual no financiamento deste nível de ensino, pois pode induzir a efeitos negativos nos níveis de eficiência e de equidade, a longo prazo. Assim, Cabrito afirma que,

“De acordo com este argumento, a participação dos estudantes e respectivas famílias terá um impacto negativo a dois níveis. Por um lado, sobre o nível de eficiência do sistema, uma vez que os vultuosos recursos financeiros que as instituições têm de dispensar em publicidade e outras técnicas de atracção de consumidores se concretizam em custos suplementares da produção educativa. Por outro, sobre o grau de equidade do sistema, por constituir um poderoso factor de estratificação dos estabelecimentos e que se traduz, no curto prazo, em desigualdades na qualidade de formação prestada por cada estabelecimento e, no longo prazo, e como consequência directa dessa diferente qualidade, em desigualdades individuais suplementares em termos de carreira profissional e de rendimento” (Idem:70);

- Benefício fiscal, considerando que, o ensino superior cria, a prazo, um benefício fiscal que resulta das remunerações mais elevadas que os trabalhadores mais qualificados irão receber ao longo do seu tempo de actividade, de que a colectividade se apropria, que constitui uma outra externalidade positiva, justificando assim, o seu financiamento público (Cabrito, 2002).

Segundo este autor, através da análise dos sistemas educativos constata-se que, geralmente, as fontes de financiamento deste nível de ensino são, essencialmente, os estudantes e a sociedade. Contudo, existem outras fontes de financiamento, que mostram a tendência universal actual dos estabelecimentos de ensino em variarem as suas fontes de financiamento.

O mesmo autor considera que,

“Esta diversificação das fontes de financiamento surge como forma de compensar um financiamento público cada vez mais diminuído dado o maior nível de solicitações a que se encontra sujeito e a concorrência estabelecida pelos diversos sistemas de apoio social; e, ao mesmo tempo, de garantir maiores níveis de independência e de autonomia deste sector face aos poderes públicos, aos estudantes e ao resto da colectividade em geral. Essas fontes de financiamento são,

então, as empresas, as próprias instituições de ensino superior e indivíduos e/ou organizações de mecenato” (Ibidem).

A participação das empresas para o financiamento deste nível de ensino é ainda, proporcionalmente, muito reduzida, mas é de se realçar o papel potencial que estas poderão vir a assumir neste contexto, especialmente através de contratos de investigação e da aquisição de formação para os seus trabalhadores (Paul e tal., 1995; Chevalier, 1998; Bourdon, 1993; citados por Cabrito, 2002:71).

Contudo, segundo este autor, esta participação possível das empresas, tanto no domínio do ensino como no da investigação, não é pacífica, nem para as empresas, nem para os próprios estabelecimentos de ensino, considerando que, por um lado, o contributo directo daquelas para o financiamento das instituições de ensino superior equivale a um investimento do qual não se conhece a rentabilidade futura, representando assim, uma situação de irracionalidade económica. Por outro lado, a insuficiência orçamental característica dos estabelecimentos de ensino superior, actualmente complicada devido ao clima de défice financeiro que representa este nível de ensino, pode contribuir para criar uma grande dependência financeira destes estabelecimentos perante o mercado, originando assim efeitos negativos (OCDE, 1987b, citado por Cabrito, 2002).

Existem também outras fontes (as próprias instituições de ensino, outras instituições externas e indivíduos particulares) que participam no financiamento do ensino superior, mas é uma participação bastante variável consoante for o país, dependendo da sua especificidade histórica e social.

Em relação à participação directa dos estabelecimentos de ensino superior, a sua capacidade de financiamento equivale ao conjunto das receitas próprias que representam a compensação financeira, através: “da prestação de serviços a empresas e outras instituições, através de projectos de investigação; do fornecimento de formação permanente; do apoio logístico a eventos científicos; dos direitos de propriedade intelectual; e do rendimento de investimentos directos realizados pela instituição.” (Idem:71)

Este autor refere ainda que, as doações e transferências unilaterais são outra das fontes possíveis de receitas próprias das instituições de ensino superior, que podem adquirir em termos de mecenato. Mas,

“Sendo uma prática ainda pouco frequente em muitos sistemas educativos, designadamente os europeus, onde o ensino superior é, por tradição, um serviço de natureza pública, esta fonte de financiamento atinge a sua máxima expressão nas universidades privadas norte americanas, onde

são correntes as doações de indivíduos influentes na comunidade, bem como as receitas obtidas a partir de associações de antigos alunos e similares.” (Ibidem)

Contudo, segundo Johnstone (1986, 1989), citado por Cabrito (2002), as receitas próprias das instituições do ensino superior, são, na realidade, sempre inferiores às respectivas despesas e encaminhadas, essencialmente, para formação pós-inicial. Assim, não se deverá contar com elas, quando se analisa a problemática do financiamento das referidas instituições, especialmente no domínio de formação superior inicial.

Cabrito (2002), baseou-se em Johnstone (1986) para apresentar os custos do ensino superior, as fontes de financiamento e as formas como estas participam para o funcionamento deste nível de ensino (quadro 2).

Quadro 2⁴
Custos do ensino superior e fontes de financiamento

Custos do Ensino Superior		
Fontes de rendimento	Custos de educação e de vida	Custos de instrução
Pais	Todas as contribuições dos pais para as despesas de sobrevivência dos filhos	Propinas pagas, liquidas de bolsas e de empréstimos subsidiadas
Estudantes	Todas as contribuições provenientes de poupanças; trabalho parcial; empréstimos liquidos de subsídios governamentais	Propinas pagas, liquidas de bolsas e de empréstimos subsidiados
Contribuintes/Estado/Instituição de ensino superior	Bolsas de estudo para sobrevivência e isenções de pagamento de propinas; subsídios directos para alimentação e alojamento; reduções fiscais nas declarações de rendimento dos estudantes ou dos respectivos pais	Orçamento das instituições, líquido de quaisquer rendimentos provenientes dos pais e dos estudantes através de propinas; parte das propinas cobertas por bolsas ou empréstimos subsidiados; bolsas entregues a instituições privadas
Instituições/Filantropos	Bolsas de estudo e prémios	Bolsas, prémios e ofertas
Empresas	Bolsas de estudo e prémios	Ofertas a instituições e propinas pagas em nome dos respectivos trabalhadores ou de bolseiros

A participação de cada uma das referidas fontes de financiamento nas despesas dos estabelecimentos de ensino superior é desigual. Contudo, pode-se afirmar, que, geralmente, o seu contributo é, por ordem de importância decrescente, no quadro internacional (Johnstone, 1986, 1992, 1993; Psacharopoulos, 1994; Dogramaci, 1993; OCDE; 1998a, citados por Cabrito, 2002:73):

- “-em primeiro lugar, o poder público, através dos contribuintes, que contribuem indirectamente com impostos e taxas de que o governo se apropria e com os quais faz face às diversas despesas de natureza social;
- em segundo lugar, os pais dos estudantes, através de contribuições directas, seja à instituição (matrículas, propinas), seja ao estudante (despesas de material didáctico e de bolso) ou através de contribuições indirectas ou em espécie (alojamento, alimentação, vestuário, despesas de saúde);
- em terceiro lugar, o estudante através das suas poupanças, obtidas a partir de subsídios, de bolsas, de trabalho parcial e de empréstimos;

⁴ De acordo com Cabrito, 2002:72.

- m quarto lugar, os mecenas, instituições e empresas, através de doações;
 - finalmente, as empresas, através do pagamento de propinas de trabalhadores ou de bolsheiros”
- (Ibidem).

Concluindo este ponto, pode-se afirmar que, na realidade, não existem modelos de organização e modalidades de financiamento puros, ou seja, em todos os países, os estabelecimentos de ensino superior recebem fundos de várias fontes (ainda que em percentagens diferentes), que podem ser de organismos públicos, de empresas privadas ou particulares.

O financiamento do ensino superior exige assim, recursos públicos e privados, contudo, o Estado tem um papel fundamental neste processo, para que as missões educativas e sociais possam ser asseguradas de uma forma equilibrada. Por outro lado, a sociedade deverá apoiar o ensino superior considerando o papel que compete a este na melhoria de um desenvolvimento económico, social e cultural durável.

1.7. Tendências actuais do ensino superior

No final do Séc.XX assistiu-se ao crescimento de uma economia centrada no conhecimento que ficou conhecida por “revolução do conhecimento”. A “revolução do conhecimento” favoreceu a evolução constante do conhecimento nos países desenvolvidos desde a 2ª Guerra Mundial e diversos indicadores confirmam este facto, incluindo o número de novas patentes, bases de dados, e revistas, assim como as despesas em investigação e desenvolvimento. Neste sentido,

“Quase todas as indústrias foram influenciadas, desde a biotecnologia aos serviços financeiros, com a natureza do conhecimento económico mudando desde a altura em que os “mestres” e os artesãos guiavam a tecnologia do início da revolução industrial. O conhecimento sistemático substituiu gradualmente a experiência no desenvolvimento da tecnologia, com o conhecimento sofisticado e teórico sendo agora o caminho predominante para o progresso técnico. Os Silicon Valleys mundiais estão a empurrar o envelope tecnológico; eles estão a fazer isso através da construção de uma compreensão alargada da ciência envolvida.” (Relatório sobre o Ensino Superior nos Países em Desenvolvimento. Perigos e Esperanças, 2000:24)

Entretanto, os avanços na tecnologia de informação permitiram que este aumento constante do volume do conhecimento se tornasse mais acessível, eficaz e poderoso.

A participação na economia do conhecimento exige um novo conjunto de perícias humanas, ou seja,

“As pessoas necessitam de deter mais elevadas qualificações e de serem capazes de maior independência intelectual. Elas devem ser flexíveis e capazes de continuarem a aprender muito por além da idade de vida escolar. Sem capital humano melhorado, os países ficarão irremediavelmente para trás e experimentarão a marginalização e o isolamento intelectual e económico. O resultado será a permanência, senão mesmo o aumento, da pobreza.” (Idem:25)

É neste contexto, que o ensino superior, considerando a sua natureza e essência, deverá contribuir decisivamente para a emergência das mudanças económicas sociais e políticas aceleradas que ocorrem actualmente no mundo.

O ensino superior passou por uma grande expansão em que o número de efectivos passou de 6.5 milhões em 1950, para 88,2 milhões em 1997, conforme refere o quadro seguinte:

Quadro nº 3⁵
Distribuição de efectivos (em milhões)

	1950	1960	1970	1980	1990	1997
Total Mundial	6.5	12.1	28.1	51.0	68.6	88.2
África	0.1	0.2	0.5	1.5	2.9	4.8
América Norte	2.4	3.7	9.5	13.5	15.6	16.0
América Latina, Caraíbas	0.3	0.6	1.6	4.9	7.3	9.4
Ásia/Oceânia	1.2	3.2	7.4	14.6	23.9	36.1
Europa	2.5	2.5	9.0	16.4	18.9	21.8

Analisando este quadro verifica-se que, em cada década, os efectivos aumentaram significativamente, destacando-se o facto de que, no continente africano que ainda continua a registar o menor número de inscritos, o crescimento quase que duplicou entre 1970 e 1997. Apesar das diferenças que se registaram no final dos anos 90, quase todos os países tinham, pelo menos, uma instituição de ensino superior.

Por outro lado, constata-se que os Estados têm vindo a reconhecer gradualmente a importância que o ensino superior representa, não só para o desenvolvimento económico, social e cultural das sociedades, mas também para a construção de um futuro que impõe às novas gerações, cada vez mais, novas competências, novos conhecimentos e novos ideais. É consensual considerar o ensino superior e a investigação como a base do

⁵ Rapport Mondial sur L' Éducation 2000, UNESCO

desenvolvimento económico, social e cultural dos países, das comunidades e dos indivíduos.

A conferência mundial sobre o Ensino Superior no Século XXI, organizada pela UNESCO, em 1998, ressaltou quatro grandes desafios que se colocam, actualmente, ao ensino superior: a pertinência, a qualidade, o financiamento e a cooperação internacional.

-A pertinência: considerando que o ensino superior, sendo um factor de desenvolvimento, deverá conceder aos estudantes uma formação de qualidade que lhes permita não só o acesso ao mercado de emprego, mas também o acesso à actualização constante de conhecimentos e de qualificações.

- A qualidade: considerando a necessidade de resolver conflitos e tensões que resultam por um lado do desequilíbrio entre a oferta e a procura e, por outro lado, o número de diplomados e as oportunidades de emprego. A qualidade deverá estar directamente ligada à investigação e ao estabelecimento de critérios de avaliação.

- O financiamento: considerando que é um problema central do desenvolvimento do ensino superior, deverão ser consideradas, como soluções, a distribuição de responsabilidades e a utilização dos recursos das novas tecnologias de informação e de comunicação.

- A cooperação internacional: considerando que em termos de troca de experiências as universidades têm muito a ganhar, esta deverá ter um papel fundamental, de forma a potenciar solidariedades.

Por outro lado, as instituições de ensino superior terão que estar à altura, no sentido de responderem, adequadamente, a estes novos desafios que se lhes colocam. Neste sentido, Simão, Santos e Costa (2005:26) consideram que:

“Na realidade, a missão da Universidade não pode actualmente deixar de considerar e lidar com novos e variados conceitos, como sejam a civilidade e participação, a aliança entre ciência e cultura, a inovação e competitividade, a independência e vanguarda de pensamento em articulação com a ética e transparência, a qualidade e a procura incessante da excelência e do mérito, o empreendedorismo e a capacidade de risco. Efectivamente, a sociedade, hoje em dia, encara o papel do ensino superior não só na visão tradicional da criação, gestão e transmissão do saber, mas também como um elemento decisivo de inclusão social, habilitando os cidadãos com melhores oportunidades e possibilitando uma integração com êxito na sociedade do conhecimento, e, ainda, como factor estrutural para o desenvolvimento económico e social e para reforço da competitividade entre nações.”

Pelo facto de, actualmente, a sociedade apresentar “expectativas acrescidas” perante o ensino superior, as responsabilidades das instituições de ensino superior

aumentaram, passando a abarcar novos elementos, nomeadamente “ a relevância da educação e formação, a empregabilidade, a investigação orientada e o desenvolvimento, a consultoria e o apoio científico e técnico especializado. “ (Ibidem)

Em relação às instituições de ensino superior, estes mesmos autores consideram ainda que,

“ Como detentoras e guardiãs do conhecimento, as instituições do ensino superior são naturalmente chamadas a assumir um espírito de inovação, de criação e de iniciativa, nomeadamente em termos de promover a unidade do saber, de fazer progredir o conhecimento, de se adaptar às profissões do futuro e ao espírito empresarial, de manter os saberes em permanência, de fazer progredir a justiça social e de acelerar a abertura do mundo. Em síntese, posicionam-se na vanguarda do pensamento e das transformações sociais. (...) deverão saber assumir-se como fonte de pensamento prospectivo, analisando, acompanhando e prevendo, com distanciamento crítico, as grandes questões sociais e económicas, antecipando problemas, contribuindo com soluções e influenciando políticas.” (Ibidem; Idem:27)

1.8. Ensino superior em pequenos estados insulares

Considerando o objecto deste estudo, e que Cabo Verde é um pequeno Estado insular, o objectivo deste ponto é apresentar uma breve abordagem teórica sobre as principais características dos pequenos estados insulares e as suas influências no sistema educativo dos mesmos, para uma melhor compreensão da evolução do ensino superior neste país.

Segundo Atchoarena (1992), citado por Santos (1999:111), normalmente, os pequenos países têm sido caracterizados pelos seus factores de vulnerabilidade que são, entre outros, a estreiteza do seu mercado de trabalho e a sua dependência em relação ao mundo exterior, sendo estes considerados como obstáculos para a introdução de mudanças autênticas e significativas.

Tolentino (2003:12) considera que,

“Dos 8 países africanos com o nível de desenvolvimento humano médio em 2002 (África do Sul, Botswana, Cabo Verde, Gabão, Maurícias, Namíbia, Seychelles e Suazilândia), 3 são insulares, sendo 1 micro-estado (as Seychelles) e 2 pequenos estados (Cabo Verde e Maurícias). Não existe uma definição universal de micro-estado mas, em geral, é um território soberano, com uma superfície igual ou inferior a mil quilómetros quadrados e uma população inferior a 1 milhão. Contudo, privilegiando o critério dimensão territorial, incluem-se, com frequência, nesta categoria, países como Singapura e Seychelles. Com base no mesmo critério, Cabo Verde não está incluído

na lista dos micro-estados, sendo frequentemente referido como pequeno estado e pequeno estado insular. São Tomé e Príncipe é o maior dos micro-estados e um dos menos avançados.”

Actualmente, o ensino superior não é só um privilégio dos grandes Estados, porquanto, os pequenos Estados também investem seriamente na criação das suas próprias estruturas de ensino superior.

Os pequenos Estados, apesar dos seus factores de vulnerabilidade (dependência do mundo exterior, mercado de trabalho frágil, insularidade, fraca base demográfica, recursos financeiros limitados, entre outros), têm vindo a esforçar-se no sentido de “acompanhar a tendência actual de expansão do ensino superior, como consequência do forte aumento das taxas de escolarização do ensino secundário, da pressão social, na sequência do progressivo aumento do nível geral de instrução e da melhoria dos rendimentos familiares.” (Subsídios para a implementação da Universidade de Cabo Verde – DGESC – 2002:2)

Existem outros factores que permitiram o desenvolvimento do ensino superior nos pequenos Estados, que também representam a libertação de uma certa forma de dependência perante o exterior, que são os seguintes: as necessidades em quadros qualificados, as considerações de ordem política e a afirmação da identidade e cultura nacionais.

Este nível de ensino “é certamente um domínio específico onde os “pequenos Estados” deverão fazer prova de capacidade de inovação, mobilizando recursos, desenvolvendo parcerias e encontrando novas modalidades para a criação e funcionamento destas estruturas.” (Plano Estratégico para a Educação. Ensino Superior. PROMEF, 2003:1)

Tolentino (2003:12) refere que,

“Provavelmente, o principal esforço dos países mais pequenos e de baixo nível de rendimento, em particular os insulares, deva orientar-se para a criação de capacidade para aceder, captar e utilizar o conhecimento. Nestes territórios, a estratégia da concentração na melhoria do ensino secundário e superior pré-graduado, até à licenciatura, pode ser apoiada, com grande vantagem, pelas tecnologias da Informação e Comunicação e complementada com pós-graduação selectiva (Mestrado, Doutoramento e Especialização Avançada), principalmente, em centros de excelência no estrangeiro. Outros cursos de pós-graduação podem ser realizados em Cabo Verde através de parcerias e sob a forma de projectos específicos.”

Em conclusão, podemos afirmar que, diversos factores, nomeadamente a expansão do ensino superior e o aumento da procura social, estão na origem do aparecimento de estruturas de formação pós-secundária nos pequenos Estados insulares, orientadas para a qualificação de docentes e de quadros de alto nível, necessários ao seu

desenvolvimento económico, social, científico e tecnológico, apesar dos seus factores de vulnerabilidade.

2. O Ensino Superior em Cabo Verde

O objectivo deste ponto é apresentar uma breve referência teórica sobre a evolução do Ensino Superior em Cabo Verde, para uma melhor compreensão deste subsistema de ensino no seu contexto económico, social, político, cultural e histórico.

Assim, começaremos por se fazer uma breve caracterização geral de Cabo Verde indispensável para se compreender a realidade do país. Seguidamente apresentaremos uma breve resenha da evolução do sistema educativo em Cabo Verde, considerando que, este nível de ensino faz parte do funcionamento interno do sistema de ensino, que se encontra subdividido em quatro pontos: a evolução do sistema educativo em Cabo Verde, a estrutura e organização do sistema educativo actual, os constrangimentos do sistema educativo e, as tendências actuais para o desenvolvimento do sistema educativo.

Seguidamente, abordaremos de uma forma sintética, a evolução do ensino superior em Cabo Verde, antes e depois da independência, assim como, o enquadramento legislativo deste nível de ensino realçando as políticas educativas adoptadas e os modelos de gestão. Finalmente, faremos referência às tendências/perspectivas actuais do ensino superior em Cabo Verde, centrando-nos no enquadramento legal e político, e nos princípios de base essenciais subjacentes à configuração de um possível modelo institucional da Universidade Pública de Cabo Verde

2.1. Caracterização geral de Cabo Verde

O arquipélago de Cabo Verde foi uma colónia portuguesa até 1975 e, situa-se no Atlântico Médio, a 630 km da costa do Senegal, bem como a meio caminho entre a Europa e a América. É constituído por dez ilhas, das quais nove são habitadas e 8 ilhéus. Tem 4.033km² de superfície. As ilhas têm uma origem vulcânica. O clima é seco e as chuvas são quase inexistentes.

Desde Fevereiro de 1990, com a abertura ao multipartidarismo, Cabo Verde tem sido um Estado democrático multipartidário. A capital da República é a cidade da Praia, na ilha de Santiago.

Cabo Verde está organizado em 17 municípios ou concelhos e, os órgãos representativos dos munícipes são uma assembleia eleita que corresponde à assembleia

municipal, um executivo colegial ou a câmara municipal e os seus presidentes. A administração do Estado é exercida a nível municipal e nacional.

Actualmente, Cabo Verde é um país com uma população em constante crescimento, sobretudo, desde a década de 1950 (Quadro nº4), altura em que surgiram mais programas de combate às fomes cíclicas originadas pela inexistência de chuva.

Quadro nº 4 – Evolução da população do arquipélago de Cabo Verde (1940-2000)⁶

Ilha	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Santo Antão	35977	28379	33953	44623	43321	43845	47124
São Vicente	15848	19576	20705	31578	41594	51277	67844
São Nicolau	14846	10366	13866	16308	13572	13665	13536
Sal	1121	1838	2608	5505	5826	7715	14792
Boavista	2779	2985	3263	3569	3372	3452	4193
Maio	2273	1924	2680	3466	4098	4969	6742
Santiago	77382	59397	88587	128782	145957	175691	236352
Fogo	23022	175582	25615	29412	30978	33902	37409
Brava	8528	7937	8625	7756	69	6975	6820
Cabo Verde	181740	149984	199902	270999	295703	341491	434812

De acordo com o último Recenseamento Geral da População e Habitação realizado no país em 2000, existe uma pirâmide etária muito jovem, em que a média de idades se situa nos 17,3 anos.

Por outro lado, cerca de 42% da população tem menos de 14 anos, e os que já ultrapassaram os 60 anos representam 8,5%.

As mulheres são em maior número relativamente aos homens (devido às migrações, a população feminina ultrapassa em cerca de 2 pontos percentuais a população masculina) e, as maiores taxas de analfabetismo (25,2%) e de desemprego (23,8%) pertencem-lhes. A população activa no país é estimada em 174.644 pessoas⁷. A emigração constitui também uma característica essencial da sociedade cabo-verdiana.

A situação social e económica evoluiu positivamente desde a independência nacional, devido à articulação de três factores: o esforço interno de boa governação e consolidação da democracia, a cooperação internacional para o desenvolvimento e a contribuição da emigração (Tolentino, 2003:22).

⁶ Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, <http://www.ine.cv>, 2002

⁷ Dados referentes ao Recenseamento Geral da População e da Habitação no ano 2000, divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde.

Segundo Tolentino (2003:23),

“Apesar dos progressos registados, que colocam Cabo Verde na fronteira entre os grupos de países menos avançados e de rendimento médio, a pobreza ainda atormenta uma grande percentagem da população: 30,2% é pobre e 14,1% é extremamente pobre. A taxa de desemprego é estimada em 17,3%, sendo ainda reconhecidamente significativo o desemprego oculto.”

Este mesmo autor considera ainda que, “Relativamente à contribuição das sectores da actividade para o PIB, informação relativa a 1997 confirma a predominância dos serviços, com 66%, sendo a indústria responsável por 20% e a agricultura, por apenas 8%.” (Ibidem)

2.2. Breve resenha da evolução do sistema educativo em Cabo verde

Com o objectivo de contextualizar a origem do Ensino superior em Cabo verde, vai-se apresentar uma breve resenha da evolução do sistema educativo em Cabo Verde.

Antes da independência, Virgílio Gomes Correia (1996), refere que, até aos anos sessenta do século XX, o sistema do ensino em Cabo Verde foi muito limitado, considerando que, “O Estado colonial investiu portanto muito pouco na educação. A maioria da população não teve qualquer contacto com a escola, cujo papel foi o de criar uma reduzida minoria capaz de assumir funções auxiliares no quadro do sistema colonial” (Silva, 1991:222-223).

A partir de 1962, com a reforma da política colonial, nomeadamente a promoção de uma expansão significativa do ensino nas colónias, Cabo Verde quadruplicou a sua população escolar, em 1970 (Correia, 1996). Para este autor:

“Este crescimento do sistema escolar justificava-se mais por uma necessidade de legitimação de Portugal do que por razões económicas. O que a metrópole pretendia era conseguir uma identificação da população com Portugal ou pelo menos uma filiação cultural. Estas oportunidades de acesso à escola proporcionadas a uma parte das crianças cabo-verdianas antes da independência (ainda que fossem uma ou duas classes do ensino primário) resultaram, no entanto, na formação de uma “elite” constituída por aqueles que haviam frequentado escolas pós-primárias ou mesmo superiores, o que permitiu uma diferenciação social ainda mais acentuada. O aparelho de Estado colonial constituiu um importante meio de reprodução desta “elite”, como de resto aconteceu nas outras colónias.” (Ibidem, Idem:81)

Nesta mesma ordem de ideias, Afonso (2002), considera também que, antes da independência, a educação funcionou não apenas como um instrumento de diferenciação, mas também, de reprodução social. Assim, a autora refere o seguinte:

“Diferenciação e reconversão na medida em que a posse de diplomas escolares permitia uma situação profissional segura. As populações rurais recém-chegadas aos centros urbanos (principalmente a Praia), viam na educação uma forma de garantir um emprego seguro no sector urbano e em actividades não manuais, na maior parte dos casos ligados ao aparelho do Estado, ao qual interessava criar uma classe de funcionários públicos do aparelho colonial, inclusive para enviar para outras colónias. De reprodução porque as classes socialmente mais favorecidas utilizam a escola, e em particular os níveis médio e superior, para transformarem o capital social e económico em capital escolar e se reproduzirem” (Idem:125).

Pode-se então afirmar, que no período colonial, o ensino superior era completamente frequentado no exterior, considerando que, o ensino secundário era o grau de ensino mais elevado leccionado em Cabo Verde e, que “ (...) os métodos pedagógicos utilizados, o conteúdo das disciplinas, o fim da educação e a utilização do português como língua de ensino, contribuíram para transformar a escola num local de selecção social...” (Ibidem, Idem:126).

Após a independência, a educação “ (...) atinge uma nova dimensão e é entendida como um instrumento de transformação das estruturas e relações sociais, favorecendo o desenvolvimento e a coesão do país” (Ibidem).

Segundo Afonso (2002: 126), nesta altura, os grandes desafios que se colocavam em relação à educação eram os seguintes: a redução ou erradicação do analfabetismo (que em 1975 atingia cerca de 60% da população adulta), o alargamento da oferta de ensino com forma de dar vazão à procura crescente, e o melhoramento do sistema educativo considerando as novas funções e responsabilidades que o Estado teria que desempenhar nas áreas da organização política e económica.

Por outro lado, esta autora considera que,

“A nacionalização e a democratização no acesso à educação foram consideradas indispensáveis para a igualdade de oportunidades. A transformação dos conteúdos, o apoio aos alunos mais desfavorecidos, a abertura da escola à comunidade, a necessidade de um novo ensino consentâneo com os objectivos da reconstrução nacional e da afirmação da nova identidade nacional, foram aspectos salientados” (Ibidem, Idem:127)

Esta mesma autora (2002:127-151) identificou quatro fases correspondentes ao sistema educativo em Cabo Verde, depois da independência: a primeira fase (de 1975 a 1980), a segunda fase (de 1980 a 1985), a terceira fase (de 1986 a 1990) e, a quarta fase (de 1990 a 1995).

A primeira fase é caracterizada, essencialmente, pela continuação do aumento quantitativo dos efectivos, em que o pré-escolar tinha sido suspenso provisoriamente devido às carências em infra-estruturas e pessoal habilitado. O ensino básico estava dividido em ensino elementar (EBE), o que correspondia às quatro primeiras classes, e em ensino complementar (EBC), compreendendo dois anos.

O ensino secundário (ES) continua estruturado em duas vias, a liceal (ESL) com o curso geral de três anos e o curso complementar de dois e a via técnica (EST), que era ministrada apenas na Escola Comercial e Industrial do Mindelo, com vários cursos (electricidade, mecânica, construção civil, administração e comércio e formação feminina), com a duração de três anos.

Para além da formação de professores do ensino básico, e considerando a necessidade de docentes para o ensino secundário, criou-se um curso de formação de professores, na cidade da Praia, para este nível de ensino, correspondendo ao primeiro núcleo de ensino universitário, ministrando três bacharelatos em Ciências Pedagógicas, nas seguintes áreas: matemática, ciências histórico-naturais e físico-química.

A educação de base foi realçada, tendo sido alargado o Ensino Básico Elementar (EBE) à maioria da população em idade escolar.

Em relação a esta fase, a autora acima referida diz que,

“Apesar dos esforços, as carências de infra-estruturas e pessoal qualificado, levaram a que as mudanças fossem apenas quantitativas prolongando aquilo que já vinha acontecendo nas vésperas da independência. ... A educação continua, apesar da alteração dos discursos, a servir de instrumento de reprodução de classe, em especial das ligadas ao aparelho de Estado, à semelhança do que aconteceu no período colonial” (Afonso, 2002:131)

Relativamente à segunda fase (de 1980 a 1985), as principais características eram as seguintes: no início da década de 80, de uma forma geral, a estrutura do sistema de ensino continuava com as mesmas características do sistema existente nas vésperas da independência, ou seja, a educação continuava a servir de instrumento de reprodução de classe, especialmente das ligadas ao aparelho de Estado.

O Ensino Básico Elementar (EBE) continuava a apresentar o maior número de alunos. Na prática não existia uma convergência entre os objectivos e directrizes do

partido e do Governo em relação à educação, e o sistema de ensino, que era muito selectivo, discriminatório e inadaptado às necessidades do país e aos interesses da população (I PND, 1982, 2º vol.); o sistema de selecção é susceptível de injustiça, considerando que o rendimento dos alunos depende bastante do ambiente cultura.

Nos anos 80, as desigualdades mantiveram-se na prática, com lógicas de classes subjacentes e com degradação da qualidade da oferta, apesar do discurso da prioridade que foi dada à valorização dos recursos humanos e à democratização do ensino.

Segundo Afonso (2002:134),

“ O Primeiro Plano nacional de Desenvolvimento (1982/85), (I PND), corresponde a esta segunda fase de evolução do sistema educativo e insere-se na primeira etapa do processo de desenvolvimento definida como de liquidação, no essencial, das sequelas do colonialismo e de criação de condições favoráveis de passagem à etapa de desenvolvimento extensivo. Nele se constata que os objectivos e directrizes do partido estão em profunda contradição com o sistema de ensino prevalecente, e se salienta a necessidade de desenvolver acções que visem a implementação progressiva de um novo sistema de ensino consentâneo com os objectivos de reconstrução nacional e de afirmação de nova identidade cultural.”

Até esta fase, os objectivos da educação foram essencialmente políticos, ou seja, valorizou-se a educação de base na consciencialização política do indivíduo e na afirmação cultural nacionais (Afonso, 2002). Após o término do período de vigência do I PND, os objectivos preconizados não foram alcançados, apesar dos esforços realizados. Os motivos essenciais reconhecidos no I PND que contribuíram para a ineficácia e rendibilidade do sistema educativo permaneciam no fim da sua vigência. Afonso (2002:140), refere que,

“O balanço do sistema educativo mostra que o desenvolvimento do sector tinha sido determinado, no essencial, pela resposta em termos quantitativos a uma procura social crescente da educação, sem que do lado da oferta tivesse sido possível introduzir o conjunto de alterações que permitissem uma maior democratização no acesso para todas as classes sociais, reduzindo nomeadamente as desigualdades existentes nos níveis regional e local no acesso aos EBC e ES. Essa elevada procura social tinha-se traduzido em resultados negativos em termos de rendimento e qualidade, face às situações de recurso adoptadas: tresdobramento, aluguer de salas, recrutamento de pessoal docente sem adequada qualificação.”

Em conclusão, nesta segunda fase, e de acordo com Afonso (2002:141): notava-se uma dicotomia entre os diferentes domínios da educação: educação formal e não formal e educação/formação profissional.

O Ensino Secundário (ES) mantinha-se essencialmente orientado para o prosseguimento de estudos, apesar de apenas uma minoria ter acesso ao ensino superior. A formação técnico- profissional, apenas, era ministrada na Escola Técnica do Mindelo, e a maioria destes alunos ingressavam mais tarde no curso complementar liceal com o objectivo de continuarem os estudos, traduzindo-se num desperdício de recursos. As alterações dos conteúdos foram insuficientes, permanecendo o desfasamento entre as necessidades e o realizado. Assim, “A proposta de criação de um sistema de educação e formação coerente com a opção de desenvolvimento não se concretizou.” (Ibidem)

No que concerne à terceira fase (de 1986 a 1990), Afonso (2002:141-142) refere que esta se identifica com a transformação qualitativa e, corresponde à implementação do II PND (1986-90) que apesar de defender a filosofia do anterior, preconiza objectivos mais restritos, tentando definir de forma clara as medidas institucionais e as políticas de apoio, baseando-se em três principais programas de reforma: a função pública, a educação e a agricultura. Para o sector da educação, o II PND apresenta os seguintes objectivos gerais:

- “- Promoção dos estudos necessários à definição e implementação da reforma do sistema educativo;
- Melhoria do funcionamento do ensino de base;
- Criação de condições para a implementação progressiva da escolaridade obrigatória de seis anos;
- Redução substancial dos níveis de analfabetismo da população;
- Extensão do sistema extra-escolar;
- Reforço das estruturas de planeamento sectorial e da formação de quadros da educação” (Ibidem)

Os principais objectivos do II PND para a educação consistem no seguinte: a melhoria da inserção da escola na comunidade e no processo de desenvolvimento socioeconómico e cultural, reforçando assim a componente mais qualitativa e de transformação do sistema; a melhoria da qualidade, do rendimento e da funcionalidade do sistema; a redução das desigualdades no acesso à escola como prioridade para a satisfação da procura social de educação. Um dos objectivos específicos a alcançar é a redução das desigualdades socioeconómicas no acesso ao ensino, especialmente nos níveis de Ensino Básico Complementar (EBC) e Ensino Secundário (ES), nos quais as mesmas são mais visíveis. Assim, é evidente a continuação de propostas de acções de natureza social de incentivo e de apoio na escolarização e de redução das disparidades regionais e locais no acesso ao ensino.

Esta autora considera que,

“(…) a grande descontinuidade entre o EBE e o EBC em termos de rede escolar e das metodologias continua, retirando unidade interna ao ensino básico (EB). Acrescem, ainda, os estrangulamentos estruturais do sistema: insuficientes recursos para responder à procura maciça; assimetrias regionais; baixa qualidade do ensino ministrado; desajustamento entre os perfis profissionais da formação e as necessidades do desenvolvimento; fragilidade dos incentivos escolares; insuficiente domínio da língua veicular do ensino; e, descontinuidades de articulação vertical e horizontal do sistema” (Ibidem, Idem:143).

Em 1987, com o objectivo de mudar esta situação, a reforma educativa teve o seu início e, começou a ser aplicada, experimentalmente, nas 1ª e 2ª classes de algumas escolas, e mais tarde foi progressivamente alargada aos outros níveis e escolas, e previa-se a sua generalização a todo o sistema a partir de 1996.

Com esta reforma do sistema educativo esperava-se alcançar os seguintes objectivos: a alteração da estrutura do ensino, a racionalização do seu funcionamento e a alteração dos respectivos programas. Por outro lado, os pilares desta reforma consistiam no desenvolvimento curricular, na formação de docentes, na administração e gestão das escolas, na formação profissional e na criação do ensino superior. Com esta reforma pretendia-se alcançar os seguintes resultados:

- O alargamento e melhoria do ensino de base;
- O reforço e reorientação dos programas de educação de adultos, centrados essencialmente na qualificação profissional da população activa;
- A reestruturação do ensino secundário na óptica de uma melhor adequação às exigências socioeconómicas e ao prosseguimento de estudos;
- O alargamento do ensino técnico e profissional de forma a responder eficazmente às necessidades do desenvolvimento;
- A institucionalização do ensino superior com o intuito de gerar a massa crítica nacional necessária ao desenvolvimento endógeno que se pretende” (Ibidem)

Contudo, nesta fase, na área da educação, a desigualdade social permanece, os problemas sociais aumentam, os meios continuam a ser insuficientes, a pressão social cresce e, a educação é incapaz de responder às expectativas criadas (Afonso, 2002). Assim, esta autora (2002:151), em relação a esta fase, conclui o seguinte:

“(…) o sistema educativo tendeu, nesta década, a ser elitista. O PAICV reconhece que se corria o risco de a relativamente pequena proporção de jovens educados se considerar a si própria como classe superior e, ao ser envolvida na governação do país, poder, com o tempo, arrogar-se a privilégios indo contra a ideologia socialista igualitária do partido. Daí a urgência da generalização da reforma da educação.”

Em relação à quarta fase (de 1990 a 1995), a principal característica é a generalização da reforma do sistema educativo ao Ensino Básico (EB).

Desde a independência até 1990, excepto na fase experimental da implementação da reforma, as alterações feitas foram apenas pontuais a nível dos planos de estudo e dos conteúdos. A centralização crescente e a enorme dependência relativamente ao Estado permaneceram (Afonso, 2002).

Segundo esta autora,

“Com a mudança do sistema político, e com o novo governo eleito em 1991, na sequência das primeiras eleições pluripartidárias, não houve alteração na política educativa mas sim continuação da implementação da reforma. Assim, o início da década de 90 marca o início da quarta fase da evolução do sistema educativo...” (Ibidem, Idem:152)

Neste sentido, o III PND (1992/95), tenta continuar o anterior e, a educação é entendida, de acordo com este III PND (Vol. II: 123) como um domínio essencial do desenvolvimento e a política educativa não se pode dissociar das políticas social e económica. Continua-se a insistir na democratização do acesso à educação, na sua expansão e extensão, assim como na melhoria do ensino.

As orientações e estratégias operacionais procuram colmatar os efeitos discriminatórios das condições socioculturais no acesso à educação de base e na universalização do acesso à educação de base nos quadros formal e não formal.

O Ministério da Educação (ME) incentiva a escolaridade obrigatória e o sucesso educativo através do apoio pedagógico específico, da acção social escolar da orientação escolar e profissional e, da criação de estágios profissionais.

Com a generalização da reforma pretende-se introduzir mudanças alterando a estrutura curricular, os manuais, os métodos e instrumentos pedagógicos, o sistema de avaliação que agora assenta numa avaliação contínua e formativa. Investe-se na formação de professores em serviço e inicial e na cobertura em benefícios educativos, nomeadamente na alimentação, na saúde escolar, nos transportes e nos materiais escolares. Afonso (2002:153) refere que, “A igualdade de oportunidades, o livre desenvolvimento da personalidade e o direito à diferença e à expressão são as orientações de base da reforma que tem como objectivo, entre outros, integrar as camadas mais desfavorecidas.”

Uma inovação importante que aconteceu nesta altura (em 1991) foi a implementação do ano propedêutico, aproximadamente com 250 alunos (Praia e Mindelo), que se transformou em ano zero, em 1992/93. Este novo ano escolar, previsto

pela reforma, está integrado numa política de criação de condições para a implementação do ensino superior em Cabo Verde, e era uma necessidade que se fazia sentir, considerando que, os países externos exigiam que os estudantes tivessem 12 anos de escolaridade para que pudessem inscrever-se nas instituições de ensino superior. Contudo, com a sua implementação acentuou-se a insuficiência de infra-estruturas físicas. O ano zero iniciou-se com 268 alunos, distribuídos por seis áreas de estudo (Humanísticas^{1e2}, Económico-Sociais, Científico-Naturais, Científico-Tecnológico e Artes e Design), na Praia (153), e no Mindelo (115), com 25 professores, subindo para 529 alunos, em 1993/94 (Afonso, 2002). Aqui, também se constata que, a procura ultrapassa a capacidade de oferta.

Afonso (2002:157) considera que,

“As causas para o baixo rendimento do sistema, conducentes a um enorme desperdício de recursos, continuam a incluir a redução dos tempos lectivos (os des e tresdobramentos persistem); a inexistência de metodologias adequadas (a Língua Portuguesa continua a ser considerada língua veicular); a falta de qualificação profissional dos professores, com graves assimetrias regionais na colocação de professores qualificados (acrescida do facto de nas zonas rurais haver escolas em que o mesmo professor trabalha com as 4 classes ou com combinações de 2), sem haver acções de reciclagem e/ou de formação contínua; o insuficiente apoio dos inspectores e das equipas pedagógicas; os materiais didácticos inadequados à realidade e sem qualidade científica e técnica; a inexistência de cursos ou acções de recuperação para os alunos com dificuldades de aprendizagem; e um sistema de avaliação desajustado dos objectivos e meios. A taxa de insucesso continua a ter uma relação de causa/efeito com a oferta de recursos físicos.”

Relativamente aos efeitos da aplicação da reforma, esta autora (2002:157) refere que, ainda é cedo para se fazer o seu balanço. Afirmo ainda que,

“A população escolar, em 1994/95, ultrapassava os 97000 alunos com mais de 3600 professores. A taxa líquida de escolarização no EBE excedia os 97% e no EBC os 33%, com tendência para crescer, embora as taxas de repetência se mantivessem elevadas, tendo mesmo aumentado no ensino básico elementar. Entre 1990/91 e 1994/5, o ES registou um crescimento de 12.2%. O aumento considerável de alunos no ensino secundário, motivado pelo elevado número de repetências, dificulta a capacidade de resposta em instalações existentes, se bem que a entrada em funcionamento dos liceus da Várzea, na Praia, e de S. Filipe, na ilha do Fogo, vieram melhorar as condições de acolhimento nestes concelhos. O ensino técnico, em 1990/91, tinha 1149 alunos, mas a permeabilidade consentida entre as vias geral e técnica evidencia desperdícios de recursos e incoerência interna do sistema” (Ibidem)

Em relação à formação superior, esta era ainda embrionária, existindo as seguintes instituições de ensino superior no País: a Escola de Formação de Professores do Ensino secundário (EFPEs), criada em 1979, que conferia o grau de bacharel, qualificando o corpo docente do ensino básico e secundário; o Centro de Formação Agrária (CFA), em S. Jorge dos órgãos, criado em 1982, com cursos para técnicos (profissionais e médios) agrícolas; a Escola Náutica, que mais tarde se veio a chamar de Centro de Formação Náutica (CFN), criado em 1984, formando o pessoal do mar a todos os níveis; o Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (INIDA), criado em 1986, com cursos para técnicos agrícolas; o Centro de Formação e Aperfeiçoamento Administrativo (CFAA); os Cursos de Contabilidade e de Gestão e Marketing, funcionando desde 1991/92; e, alguns cursos orientados pela Universidade de Havana.

Considerando que a formação pós-secundária estava ainda a dar os seus primeiros passos, enviaram-se bolseiros para as instituições do ensino superior no exterior como forma de qualificar quadros superiores.⁸

Concluindo este ponto, ressaltam-se os seguintes aspectos relativamente à evolução do sistema de ensino em Cabo Verde:

-antes da independência, a procura social da educação já era uma realidade e, a educação era entendida não apenas como um instrumento de diferenciação, mas também de reprodução social. A escola funcionava como reprodutora das classes sociais mais favorecidas, e o aparelho do Estado foi uma base fundamental para a referida reprodução (Silva, 1991).

- Após a independência, apesar de a educação passar a ser concebida “como um instrumento de transformação das estruturas e relações sociais, favorecendo o desenvolvimento e a coesão do país” (Afonso, 2002:120), tal não se verificou, porque exceptuando a fase experimental da implementação da reforma, desde a independência até 1990, apenas se introduziram alterações pontuais nos planos de estudo e nos conteúdos. Por outro lado, ainda era notório, a centralização excessiva e a enorme dependência relativamente ao Estado.

- Na década de 90, com a mudança do sistema político, a política educativa manteve-se continuando-se a implementar a reforma educativa que tinha como objectivo a melhoria do sistema educativo, tendo em conta as exigências da altura. O âmbito da reforma educativa abrangia uma política de qualificação e valorização dos recursos

⁸ “Entre 1975 e 1989 foram enviados 2690 bolseiros, 1203 dos quais para Portugal, 559 para Cuba, 360 para a ex-URSS e 100 para o Brasil. Desde 1991, Portugal é o principal país de destino dos bolseiros, seguido de Cuba e do Brasil. Cabo Verde é, de todos os países africanos de expressão portuguesa, aquele

humanos. O ensino superior enquadrava-se no plano estratégico da reforma, em que era considerado como um dos eixos de mudança do sistema educativo, visando um equilíbrio indispensável entre o alargamento da escolaridade e a necessidade de desenvolver a massa crítica nacional, com o objectivo de responder aos desafios nacionais e internacionais (evolução acelerada das novas tecnologias de informação e comunicação).

- Verifica-se um desfasamento entre a promoção da igualdade de circunstâncias e a ligação ao trabalho produtivo.

- Os problemas estruturais permanecem no sistema educativo, ou seja, a estrutura da educação tem sido condicionada por factores económicos, entre forças de reprodução e de democratização resultando destas os constrangimentos mencionados.

- Permanência de desigualdades nas condições de acesso ao ensino, nas ilhas e entre as ilhas, com tendência a acentuarem-se à medida que aumenta o nível de escolaridade.

- É de ressaltar a relação existente entre as diferenças de classe e a utilização da educação como estratégia de legitimação e reprodução.

- Sendo Cabo Verde um país de pequena dimensão, com poucos recursos e inexistência de economias de escala, não ocorre a universalização do ensino secundário (problema comum aos Estados de pequena dimensão). Este funciona como o principal filtro social no acesso à educação, prejudicando as classes sociais com menos recursos económicos, especialmente as rurais, já que se constata a concentração dos estabelecimentos de ensino secundário nos principais centros urbanos. Neste sentido, Afonso (2002:173) diz o seguinte:

“Tal como noutros pequenos Estados, o fornecimento da educação pós-básica apresenta dificuldades. Os pequenos Estados não têm capacidade, nem em termos económicos, nem de escala, para suportar a educação secundária para todos. A dimensão da população não permite economias de escala e os custos unitários, bem como o aprovisionamento de professores qualificados, tornam impossível o seu alargamento a toda a população em idade de o frequentar.”

2.3. Estrutura e organização do sistema educativo actual

De acordo com a Lei de Bases (Lei nº103/III/90 de 29 de Dezembro), o sistema educativo em Cabo Verde⁹ integra os subsistemas de educação pré-escolar, de educação

que maior percentagem de quadros técnicos e superiores tem, em relação à população activa total” (Afonso, 2002:158)

⁹ Ver nos anexos, no Volume II, o organograma do sistema educativo Cabo-Verdiano.

escolar e de educação extra-escolar, tendo como complemento as actividades de animação cultural e de desporto escolar numa perspectiva de integração.

A educação pré-escolar tem como objectivo uma formação complementar ou supletiva das responsabilidades educativas da família, e a rede deste subsistema é fundamentalmente da iniciativa das autarquias, de instituições oficiais e de entidades de direito privado. Ao Estado cabe fomentar e apoiar estas iniciativas tendo em consideração as possibilidades existentes.

A educação escolar abarca o ensino básico, secundário, médio, superior e modalidades especiais de ensino.

O ensino básico tem uma duração de seis anos de escolaridade. Está organizado em três fases, tendo cada uma, dois anos de duração. A primeira fase compreende as actividades com finalidade propedêutica e de iniciação; a segunda fase é de formação geral e, a terceira fase tem como objectivo alargar e aprofundar os conteúdos de forma a elevar o nível de instrução.

O ensino secundário tem a duração de seis anos e, está organizado em três ciclos de dois anos cada: o 1º ciclo ou tronco comum, o 2º ciclo com duas vias (geral e técnica) e, o 3º ciclo de especialização, tanto para a via geral como para a via técnica. Este nível de ensino tem como objectivo possibilitar a aquisição das bases científicas, tecnológicas e culturais necessárias para a continuação de estudos, e para o ingresso na vida activa, permitindo, particularmente através das vias técnicas e artísticas a aquisição de qualificações profissionais para a inserção no mercado de trabalho.

O ensino médio é de natureza profissionalizante, tendo como finalidade a formação de quadros médios em áreas específicas do conhecimento.

O ensino superior abrange o ensino universitário e o ensino politécnico, e tem como objectivo assegurar uma preparação científica, cultural e técnica, de nível superior que permita o exercício de actividades profissionais e culturais e o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica.

A educação extra-escolar compreende dois níveis: a educação básica de adultos que abarca a alfabetização, a pós-alfabetização e outras acções de educação permanente, cujo objectivo é a elevação do nível cultural; a aprendizagem e as acções de formação profissional, que são orientadas para a capacitação e para o exercício de uma profissão.

A Lei de Bases também prevê modalidades especiais de ensino, relacionadas com a educação especial, com a educação para crianças sobredotadas e com o ensino à distância.

2.4. Constrangimentos do Sistema Educativo

Actualmente, o sistema educativo caracteriza-se por um aumento crescente da sua população, originando, por um lado, insuficiências constantes e, por outro lado, aumentando os efeitos negativos em relação à fragilidade institucional. De acordo com o Plano Estratégico para a Educação, 1ª Parte (versão provisória, 2003:8),

“Algumas iniciativas dispendiosas e sub-avaliadas em termos de custos, vêm exercendo grandes pressões sobre o orçamento, particularmente no momento em que a ajuda pública ao sector tende a diminuir. Esta situação recoloca com grande premência o problema do financiamento do sistema e da sua sustentabilidade. A procura de um maior equilíbrio entre as expectativas sociais e os objectivos do sistema, por um lado, e as limitações orçamentais decorrentes da situação económica do país, por outro lado, constitui, seguramente, o desafio maior da sociedade cabo-verdiana no domínio da educação/formação e da sua sustentabilidade para os próximos tempos.”

Este Plano Estratégico para a Educação (2003:8), aponta os seguintes aspectos que deram origem aos diversos pontos de tensão e de ruptura, especialmente ao nível do ensino secundário e da formação de quadros no exterior (bolsas de estudo com tendência a diminuir): um contexto de fraqueza institucional, os constrangimentos financeiros estruturais, uma forte pressão social, e, a incapacidade de implementação de medidas adequadas com a expansão quase descontrolada do sistema, consequência da urgência em responder à enorme procura do sistema de ensino e de formação.

Assim, segundo o mesmo Plano Estratégico para a Educação (2003:8-10) reconhece-se que o sistema educativo tem muitas insuficiências, enfrentando dificuldades e constrangimentos estruturais com efeitos negativos visíveis sobre a qualidade, a equidade geográfica e social no acesso e a pertinência socioeconómica da educação, realçando-se, principalmente, os seguintes constrangimentos:

- em relação à educação pré-escolar, destacam-se não apenas as desigualdades sociais e geográficas evidentes, mas também, o nível de qualificação das monitoras e das orientadoras, das quais apenas 5% possui formação suficiente e adequada e a qualidade dos materiais didácticos existentes fica muito aquém das expectativas. O sistema é ineficiente devido ao inadequado enquadramento e acompanhamento da educação pré-escolar, o que condiciona a preparação para o ensino básico.

- Relativamente ao ensino básico, existem taxas elevadas de repetência, essencialmente, no final da 1ª fase, por isso é que o insucesso escolar médio neste nível de ensino se situa na ordem dos 12%. Continua ainda a existir uma grande percentagem de professores sem qualificação para leccionar, classes desde o 1º ao 6º ano e, uma

distribuição geográfica desigual do pessoal docente com qualificações adequadas. Por outro lado, as acções de formação para os coordenadores pedagógicos não foram implementadas, e a formação para os gestores de pólo continua bastante deficitária. O Plano Estratégico para a Educação (2003:9) refere ainda que,

“ As assimetrias existentes na qualidade da oferta educativa são também motivadas, quer pela existência de salas alugadas ou cedidas sem o mínimo de condições, quer pela existência de um grande número de turmas compostas para as quais não existem metodologias adequadas, quer ainda, pela colocação, nas zonas de difícil acesso, de docentes sem qualificação. A eficácia do ensino básico é limitada, sobretudo, devido á falta de formação adequada de muitos professores em exercício e pelo facto de se utilizarem metodologias, para o ensino da Língua Portuguesa e da Matemática, inadequadas ao contexto cultural e sociolinguístico dos alunos.”

Ainda neste nível de ensino, as escolas e os pólos educativos necessitam de mais autonomia, considerando que, a gestão que praticam não promove os seguintes aspectos: o intercâmbio de experiências com outras escolas e com o meio em que se encontram inseridas; a procura de soluções inovadoras; uma participação efectiva dos pais e encarregados de educação na gestão escolar.

- No que concerne ao ensino secundário, nos últimos anos, verificou-se, por um lado, um aumento evidente das frequências, mas por outro lado, a formação de professores não acompanhou este crescimento, tal como, o currículo, a elaboração de materiais de apoio pedagógico, os equipamentos e as construções escolares. Por outro lado, o ensino é fundamentalmente teórico, com actividades experimentais quase inexistentes, dificultando o ingresso na vida activa de uma forma adequada. Por outro lado, a via de ensino técnico permanece desvalorizada, não se concretizando as formações complementares profissionalizantes, nem a ligação ao sistema de formação profissional e à realidade empresarial.

- Em relação ao sistema de formação profissional, este fica muito aquém das expectativas, considerando que ainda não foi estruturado de maneira a responder adequadamente à procura social e às elevadas necessidades da economia relativamente à mão-de-obra qualificada. Assim,

“Não obstante os projectos e intervenções avulsas levadas a cabo nos domínios da formação profissional, da aprendizagem e da ocupação de jovens, persistem ainda indefinições e vazios organizacionais que nos impedem de falar com propriedade de um verdadeiro sistema de formação profissional. As ambiguidades sobre o papel do sector privado e público, o vazio jurídico e a ausência de um quadro pedagógico e enquadrador minimamente coerente, são alguns aspectos da situação da formação profissional” (Plano Estratégico para a Educação, 2003:10).

-Relativamente ao ensino superior, verifica-se uma grande procura em relação aos alunos que terminam o 12º ano de escolaridade. Se, por um lado, o número de vagas e de bolsas para o exterior tende a diminuir, por outro lado, os recursos internos tendem a aumentar, apesar de ainda não se terem encontrado soluções para o desenvolvimento sustentado das instituições nacionais. Alguns cursos existentes não correspondem às necessidades reais do desenvolvimento económico e social, e as actividades de investigação científica não têm expressão.

- No que diz respeito à formação de quadros docentes, encontra-se essencialmente relacionada com as necessidades do Ensino Básico, Instituto Pedagógico (IP), e as áreas disciplinares do Ensino Secundário, Instituto Superior de Educação (ISE). Devido à falta de meios e recursos humanos, os ramos da Educação Pré-Escolar, da Alfabetização e da Educação de Adultos, do ensino Especial e do Ensino Técnico têm sido relegados para segundo plano. Sendo assim, “Será necessário efectuar uma programação mais adequada às necessidades do sistema educativo, reestruturando os cursos existentes e aumentando a oferta formativa com novas modalidades e em novas instituições” (Ibidem).

2.5. Tendências actuais para o desenvolvimento do sistema educativo

“O carácter estratégico do sector da educação para o desenvolvimento do país e para o reforço da cidadania e a integração sócio-cultural exige a modernização do sistema educativo.” (As grandes opções do plano. Uma agenda estratégica. 2001-2005:31)

“A procura de maior equilíbrio entre as expectativas sociais, as ambições técnicas e os objectivos por um lado e, por outro lado, os constrangimentos orçamentais decorrentes da situação económica do país constitui, seguramente, o desafio maior da sociedade cabo-verdiana no domínio da educação/formação para os próximos tempos.” (Programa do Governo para a VI Legislatura. Educação, Cultura e Desporto. 2001-2005:101)

O Programa do Governo para a VI Legislatura (2001-2005) referente ao sector da educação bem como *As Grandes Opções do Plano* (2001-2005), defendem que é necessário e urgente a modernização do sistema educativo, considerando o carácter estratégico do sector da educação, não apenas para o desenvolvimento do país, mas também para o reforço da cidadania e da integração sócio-cultural.

De acordo com o *Programa do Governo para a VI Legislatura* (2001-2005:102),

“Na senda da modernização, as mudanças deverão conferir qualidade ao sistema educativo. O conceito de qualidade engloba vectores de actuação do Governo, tais como a relevância das aprendizagens para a vida actual e futura dos (as) educandos (as) e da sociedade onde se inserem; a eficácia ou capacidade do sistema em fazer com que a totalidade dos (as) alunos (as) frequentem um nível de escolaridade no tempo previsto para tal; a equidade, que implica tratamento diferenciado para situações desiguais e, seguramente, mais apoio para aqueles (as) que mais o necessitam; e a eficiência ou a capacidade do sistema, em comparação com outros, atingir resultados superiores, com os mesmos ou menores recursos. A modernização pressupõe igualmente o aprimoramento das competências científicas e tecnológicas.”

Assim, o Governo pretende desenvolver programas de melhoria da qualidade e da equidade na educação, baseando-se nos seguintes princípios:

- da qualidade, centrando-se no processo e resultados da aprendizagem;
- da equidade, no sentido de apoiar os que mais necessitam relativamente às diferenças locais e sociais no acesso à educação;
- da pertinência social e económica, implicando uma procura permanente de ganhos sociais e económicos tanto para Cabo Verde como para os cabo-verdianos;
- da necessidade das famílias participarem nos custos, na gestão e na tomada de decisões;
- da descentralização progressiva e responsável, em sintonia com as capacidades e potencialidades das autarquias locais;

- da parceria social, apoiando as iniciativas privadas a todos os níveis de ensino.

Em relação aos vários níveis de ensino e, no âmbito do quadro do sistema, o Governo pretende alcançar os seguintes objectivos e medidas de política educativa:

- na educação pré-escolar, a prioridade centra-se na melhoria e consolidação do que já existe, criando assim as condições para a generalização a prazo da educação pré-escolar. Neste subsistema de ensino, o governo pretende também continuar a apoiar a formação dos monitores, a assegurar a orientação pedagógica, a criar condições progressivamente para capacitar o pessoal de enquadramento e docente e tornar a rede física mais equitativa e, a promover modalidades alternativas à educação pré-escolar formal, em parceria com os organismos e entidades públicas e privadas, o poder local, programas e projectos com intervenção no domínio do desenvolvimento local e social.

- No ensino básico, o principal objectivo a alcançar é promover e aumentar a qualidade. Mas, para além deste objectivo estratégico, o governo pretende alcançar outros objectivos, tais como:

- “-a avaliação da qualidade do ensino básico, a fim de se tomarem medidas de melhoria;
- uma melhor articulação com o ensino secundário;

-a reformulação da formação inicial, contínua e em exercício do pessoal docente, visando-se a erradicação da não qualificação de professores, bem como a melhoria do acompanhamento pedagógico;

- o reequacionamento da problemática do ensino das línguas;

- o fortalecimento das políticas de maior retenção e promoção no ensino básico;

- a criação de condições institucionais, pedagógicas e académicas que favoreçam a emergência de quadros qualificados na gestão, coordenação pedagógica e investigação aplicada, a nível do ensino básico.” (Programa do Governo para a VI Legislatura, 2001-2005:104-105)

O governo pretende também, em paralelo, desenvolver estudos de viabilidade e envidar esforços no sentido do alargamento progressivo da escolaridade obrigatória, tendo em conta os princípios da qualidade, da equidade e da sustentabilidade financeira;

-No ensino secundário, o objectivo principal é o alcance da eficácia e da sustentabilidade. A universalização do ensino básico teve como consequência um crescimento acelerado deste nível de ensino cujo principal objectivo é apenas a continuação dos estudos. Assim, o governo pretende alcançar os seguintes objectivos:

- criação das condições para uma articulação adequada entre o ensino secundário Geral e Técnico e a Formação Profissional.

-É necessário repensar o ensino técnico em função dos custos, da reconvertibilidade dos cursos, da adequação formação/emprego e da sustentabilidade financeira, com o objectivo de imprimir na acção educativa valores e princípios sociais de dignificação e de valorização social do trabalho manual e técnico.

-Criar condições para a valorização científica e profissional da carreira docente através da renovação das instituições e dos sistemas de formação, de acompanhamento e de avaliação da formação de docentes (é uma das linhas de força orientadora do programa do governo para o sector da educação).

- Criação de mecanismos de avaliação das escolas secundárias existentes e, introdução de práticas adequadas de gestão, estimar os custos operacionais e os níveis prováveis de sucesso e de eficácia interna.

- A introdução de dispositivos de orientação escolar e profissional com o objectivo de apoiarem os estudantes com informações concretas que facilitem as opções de formação, a nível do secundário geral ou técnico e superior.

- Criação de condições para a integração de crianças e jovens portadores de deficiências ou com necessidades educativas especiais no sistema de ensino.

- No ensino superior, o principal objectivo é o reforço da massa crítica para o desenvolvimento e sustentabilidade. Considerando que, formalmente, a Universidade

Pública de Cabo Verde já está criada e regulamentada, o governo pretende criar condições necessárias para a sua implementação, promovendo o envolvimento da sociedade civil, no país e na diáspora, com o objectivo de definir cenários sustentáveis para o ensino superior. Assim,

“O planeamento estratégico do ensino superior numa lógica de desenvolvimento pressupõe um levantamento aturado e rigoroso das necessidades do país em recursos humanos e o domínio das variáveis de custos e de financiamento que garantam a sustentabilidade das opções.” (Programa do Governo para a VI Legislatura, 2001-2005:108)

Partindo do pressuposto que os institutos superiores existentes são a base da Universidade de Cabo Verde, o governo considera prioritário conferir-lhes uma nova configuração e condições para que possam responder adequadamente à procura.

Os beneficiários deverão participar nos custos. Deve-se maximizar a utilização dos recursos humanos locais, em parceria com o sector privado. Com estas medidas, o governo pretende inverter, a prazo, o binómio formação no exterior/formação no país.

Paralelamente ao reforço das infra-estruturas convencionais, o governo propõe-se também investir seriamente nas novas tecnologias de informação e comunicação na construção de um sistema de ensino superior com destaque para a formação à distância, como forma de diminuir as assimetrias.

Relativamente ao ensino superior no estrangeiro, “o Governo propõe-se analisar os resultados académicos e a qualidade de vida dos estudantes no exterior, a par da forma como os seus estudos são organizados e financiados, a fim de se definirem e negociarem novos acordos com universidades de acolhimento e otimizar as relações custo/benefício.” (Programa do Governo para a VI Legislatura, 2001-2005:108)

Em relação à Ciência e Tecnologia, o governo pretende centrar a sua acção nas seguintes vertentes:

- “- Formular uma política nacional de C&T dirigida para a resolução dos grandes problemas do nosso desenvolvimento;
- Criar condições propícias para o desenvolvimento de uma capacidade endógena para a investigação e inovação;
- Incentivar o desenvolvimento de uma investigação fundamentada nas prioridades do desenvolvimento do país;
- Disponibilizar recursos para a implementação dos programas de C&T;
- Capacitar quadros para as áreas de C&T;

- Generalizar progressivamente, em particular no ensino secundário, a ligação das escolas à Internet;
 - Promover clubes de ciência e outras iniciativas nas escolas nomeadamente na área ambiental.
- (Programa do Governo para a VI Legislatura, 2001-2005:110)

No que diz respeito ao subsistema extra-escolar, o seu objectivo é fornecer uma educação de base aos adultos, incidindo essencialmente na faixa etária dos 15 aos 35 anos. De acordo com o Programa do Governo para a VI Legislatura (2001-2005:110),

“O Ensino Básico de Adultos será, antes de mais, um contributo para a universalização da educação de base, articulando os conteúdos da aprendizagem escolar com a formação profissional e com a animação comunitária. A elevação durável do nível cultural e escolar da população adulta passa pela aposta na pós-alfabetização e na formação profissional potenciadora da inserção dos alfabetizados na vida social e económica. Sem essa integração socio-económica e cultural, os riscos de analfabetismo de retorno são quase que inevitáveis.”

Neste subsistema extra-escolar, o governo propõe desenvolver os seguintes aspectos:

- criar condições para a continuação das actividades de educação de adultos, apesar dos constrangimentos financeiros;
- procurar formas inovadoras de implementação da educação de adultos, através de uma maior participação e responsabilização de outros actores e parceiros sociais;
- incentivar a procura de mecanismos eficazes de articulação com outras estruturas e agentes de educação social com o objectivo de se alcançar mais eficácia às acções de animação comunitária, evitando assim a desmotivação das pessoas. Deve-se também procurar estabelecer uma articulação entre a educação de adultos e o sistema de formação profissional e o ensino formal considerando que são domínios de inter-conexão.

Para a concretização dos objectivos do sistema educativo e a sua modernização o Governo propõe-se criar condições no sentido de promover uma capacidade institucional sólida nas áreas de gestão, planeamento e avaliação bem como uma capacidade técnica para a implementação de programas e projectos de desenvolvimento do sistema.

Em relação à gestão da educação, um dos principais objectivos do Governo é melhorar a qualidade dos serviços prestados, o que implica mudanças na forma e filosofia de prestação de serviços e na relação com o público alvo relativamente aos serviços centrais, delegações do MECD, nas instituições educativas e nos serviços especializados.

De acordo com o Programa do Governo para a VI Legislatura (2001-2005:111),

“O bom desempenho do sistema deverá ser aferido em função da qualidade de serviço prestado ao público e aos clientes do sistema. Para isso, a descentralização e o aprofundamento da autonomia das escolas constituem desafios incontornáveis. Tais medidas deverão ser precedidas e/ou acompanhadas de transferência de recursos humanos, materiais e financeiros. O desenvolvimento institucional, o reforço dos serviços do Ministério e das Câmaras, delegações, direcções de estabelecimentos de ensino e coordenações pedagógicas merecerão uma atenção especial. Por outro lado, será necessário aprimorar os mecanismos de supervisão e de avaliação indispensáveis à pilotagem do sistema.”

O governo pretende assim adoptar um modelo de gestão democrática, promovendo um diálogo constante com as direcções das escolas, organizações representativas dos professores e do pessoal da educação, pais e encarregados de educação e estudantes. É necessário implementar uma descentralização responsável, o que implicará uma relação estreita e concertada com “os Municípios e com a Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde para se preparar a transferência progressiva da gestão de uma parte do sistema para as Câmaras.” (Programa do Governo para a VI Legislatura, 2001-2005:112)

Concluindo este ponto, pode-se afirmar que as tendências actuais para o desenvolvimento do sistema educativo assentam nos seguintes aspectos fundamentais:

- modernização do sistema educativo visando mais qualidade e equidade;
- definição de uma política de desenvolvimento de recursos humanos concebida holisticamente (o sistema de ensino deve propiciar quer a transmissão de conhecimentos quer uma formação global e integrada) e que tenha em consideração as necessidades de cada cidadão, as da sociedade e do país, bem como as capacidades financeiras para a sua realização;
- aposta num ensino de qualidade e competitivo;
- qualificação dos recursos humanos e, sua preparação para uma adaptação à evolução acelerada das tecnologias e à sociedade do conhecimento;
- participação das famílias, quer a nível dos custos, quer da gestão e tomada de decisões;
- a necessidade de uma política de descentralização responsável e progressiva, em concertação com as potencialidades e capacidades das Câmaras Municipais;
- dotação de mais autonomia e responsabilização às instituições educativas;
- sendo a educação e a formação responsabilidade de todos, o Governo pretende promover uma parceria estratégica entre o Estado, o sector privado e a sociedade civil, no sentido também de diminuir os custos do Estado. Assim, pretende apoiar as iniciativas privadas a todos os níveis de ensino;

- criação de condições necessárias para a implementação da Universidade Pública em Cabo Verde, considerando a necessidade de dotar o país com quadros superiores qualificados para o seu desenvolvimento;

- definição clara de uma política de formação a alto nível dos docentes e investigadores para o ensino superior;

- aumento dos apoios sócio-educativos;

- valorização do ensino técnico e do sistema de formação profissional promovendo uma articulação entre eles.

2.6. A evolução do Ensino superior em Cabo Verde

Do acima exposto, constatou-se que na década de 80 e nos princípios dos anos 90, já existiam, no país, algumas instituições de ensino superior, sendo a de maior expressão a Escola de Formação de Professores do Ensino Secundário (EFPEs), criada em 1979 e, que a maioria dos cursos superiores eram feitos em Universidades e instituições de ensino superior no exterior.

Neste ponto, iremos apresentar, de uma forma breve, a evolução e as principais características do ensino superior em Cabo Verde.

Depois da independência nacional, em 1975, a maior parte dos estudantes cabo-verdianos, frequentava cursos superiores no estrangeiro, através da concessão de bolsas de estudos em vários países, tais como, Alemanha, Argélia, Brasil, Cuba, EUA, França, Portugal, Rússia e outros.

O ensino superior teve a sua origem em Cabo Verde através das acções de formação superior, geralmente de natureza politécnica e de curta duração, com o objectivo de responder a necessidades conjunturais de mão-de-obra qualificada.

A universalização do ensino básico (de seis anos) aconteceu no início da década de noventa provocando a expansão do ensino secundário que, por sua vez, teve como consequência um grande aumento do número de candidatos ao ensino superior, em meados da década de noventa, período em que a tendência para a redução da oferta de bolsas no exterior já era evidente.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 103/III/90) veio responder à necessidade de regulação deste nível de ensino, particularmente, em relação a objectivos e condições de acesso. Mas, “ a não regulamentação de disposições importantes tiveram como consequência a persistência de diversas anomalias e discrepâncias, como o desenvolvimento de cursos e projectos de formação superior, sem a necessária

coordenação.” (Subsídios para a implementação da Universidade de Cabo Verde – DGESC – 2002:13)

Apesar destes constrangimentos, as acções desenvolvidas que abarcavam diversos sectores da sociedade, contribuíram significativamente para reforçar a ideia de que a formação superior era possível em Cabo Verde.

Assim, em 1991, foi criada a Comissão Instaladora do Ensino Superior (CIES), que tinha como missão fundamental institucionalizar o ensino Superior.

Neste contexto, os cursos e centros existentes foram transformados em Institutos Superiores, dotados formalmente de autonomia pedagógica, científica, administrativa, financeira e patrimonial: o Instituto Superior de Educação (ISE), em 1995; o Instituto Superior de Engenharia e Ciências do Mar (ISECMAR), em 1996; o Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário / Centro de Formação Agrária (INIDA / CFA), em 1992; e, o Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais (ISCEE), em 1998. Tolentino (2003:18) considera que, “ (...) quatro IES públicas sobreviveram, afirmando-se ao longo dos anos, enquanto escolas superiores, com missões específicas e mais ou menos pertinentes, mas sem a visão característica da universidade.”

Este autor chama também a atenção pelo facto de estas Instituições públicas, de Ensino Superior, apesar de formalmente serem dotadas de autonomia pedagógica, científica, administrativa, financeira e patrimonial, na prática, não a assumiram, devido a três aspectos essenciais: “ (...) a concepção de Estado – providência que dominou a política social em Cabo Verde durante duas décadas depois da independência nacional, a cultura de gestão ineficiente e a dependência financeira das IES em relação ao Estado.” (Idem:24)

Entretanto, no início deste século, a iniciativa privada torna-se evidente com o surgimento de outras instituições de ensino superior. Em 2001, o Instituto Piaget (uma entidade portuguesa), instalou a primeira universidade em Cabo Verde, na cidade da Praia (Universidade Jean Piaget) e, em 2002, a sociedade comercial “Graça Empreendimentos, S.A.” criou no Mindelo a primeira Instituição de Ensino superior de capital nacional privado, o Instituto de Estudos Superiores Isidoro da Graça (IESIG).

Estas IES privadas possuem maiores dimensões, mas apresentam níveis de rigor e exigência igualmente baixos (Tolentino, 2003).

De acordo com este autor (2003:18), “O visível aumento da procura e a gritante insuficiência qualitativa e quantitativa das respostas dadas até hoje evidenciam a urgência da construção de uma visão partilhada de longo prazo sem deixar de reforçar, no

imediatamente, a capacidade reguladora e provedora do Estado em matéria de Ensino superior.”

A expansão do ensino superior, com a abertura de novas instituições do ensino superior e a criação de novos cursos, levou o governo, no Programa do Governo (1995-2000), relativo ao domínio do Ensino Superior a adoptar medidas e instrumentos adequados com o objectivo de operacionalizar os seguintes objectivos: 1- institucionalizar e consolidar o Ensino Superior; 2- desenvolver o Ensino Superior na óptica da criação de uma capacidade endógena em Ciência & Tecnologia; 3- articular as actividades do Ensino Superior e de Investigação & Desenvolvimento.

A concretização dos objectivos acima referidos tinha como objectivo alcançar as seguintes metas: 1- promover a entrada em funcionamento da Universidade de Cabo Verde; constituir um colectivo de quadros altamente qualificados; 3- conduzir à inversão das actuais taxas de formação no país (20%) em relação ao exterior (80%).

Para a concretização destes objectivos e, considerando que a concessão de bolsas para a frequência de cursos de ensino superior, era condicionada pelas ofertas de países e instituições estrangeiras, assim como, pelas disponibilidades financeiras do Estado, foi definida uma estratégia para a política de formação de quadros que deveria assentar:

1- na consolidação das instituições de ensino superior existentes através de: (i) instalações e equipamentos adequados; (ii) na definição de áreas prioritárias de formação; (iii) na qualificação do corpo docente; (iv) na revisão curricular;

2- na definição de um modelo conceptual e organizacional sustentável para a institucionalização da Universidade de Cabo Verde;

3- na dinamização do sector privado de ensino superior;

4- na integração das instituições nacionais em redes regionais e internacionais;

5- na melhoria das condições de acesso ao ensino superior e dos critérios para a atribuição de bolsas;

6- na valorização da componente de Ciência e Tecnologia.

A criação, em 1997, da Direcção Geral do Ensino Superior e Ciência (DGESC), extinguindo-se assim a Comissão Instaladora do Ensino Superior, e as diversas iniciativas legislativas que tiveram lugar, destacando-se, a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1999 (Lei nº113/V/99 de 18 de Outubro), a criação formal da Universidade de Cabo Verde (Resolução nº 53/2000) e, a adopção de novos critérios e regulamentos para a atribuição de bolsas de estudo (Decreto Lei nº 6/01 de 12 de Fevereiro e BO nº 25 de 02/06/02 – 1ª série), foram algumas das medidas adoptadas, para a implementação da estratégia acima referida.

Actualmente existem diversos cursos de bacharelato e de licenciatura (Ver quadro nº5)

Quadro nº 5 - Resumo das frequências (2002/03)¹⁰

Instituições com cursos de Ensino Superior	Frequências 1º ano	Total de frequências			Nº de Cursos
		Bacharelato	Licenciatura	Pós-Grad.	
Universidade Jean Piaget	267	-	651	-	15
ISE – Praia	229	60	564	15	17
ISE – Mindelo	60	60	-	-	2
IESIG – Mindelo	295	-	332	-	7
ISECMAR – Mindelo	70	245	-	-	8
ISCEE – Mindelo e Praia	70	214	-	-	2
CFA – INIDA – Praia	-	26	-	-	1
DGESC/DG. Turismo	-	32	-	-	3
Totais	991	652	1547	15	55

Formação de Professores do Ensino Básico	Frequências 1º ano	Total de frequências			Nº de Cursos
IP – Praia	236	422			3
IP – Assomada	146	240			3
IP – Mindelo	63	170			1
Totais	445	832			7

A oferta da maioria destes cursos é recente e, já se constata a existência de duplicações e de excessos para as necessidades de Cabo Verde, principalmente na área das ciências sociais.

Existe um corpo docente qualificado, devido ao estabelecimento de acordos de cooperação com instituições estrangeiras e, ao recurso a quadros nacionais que colaboram a tempo parcial ou em regime de prestação de serviços com as diversas instituições de ensino superior. Actualmente, aproximadamente 24 doutorados, 50 mestrados e 212 licenciados colaboram com as instituições de ensino superior, dos quais, somente 28% trabalha nas referidas instituições em regime de exclusividade (Ver Quadro nº 6).

¹⁰ Fonte: Plano Estratégico para a Educação. Ensino Superior e Investigação Científica, MEVRH (2003:2)

Quadro nº 6 – Distribuição dos Professores por habilitação nas instituições principais de Ensino Superior (2002/03)¹¹

Instituições	Totais		Habilitações dos Docentes					
	Alunos	Professores	Doutorados		Mestrados		Licenciados	
			Exclus.	Colab.	Exclus.	Colab.	Exclus.	Colab.
Univ. J. Piaget	651	90	6	2	4	2	16	60
IESIG	332	38	-	6	-	13	-	19
ISECMAR	245	40	1	-	10	3	12	14
ISCEE	214	40	-	-	-	5	-	35
ISE – Mindelo	60	10	-	-	-	1	-	9
ISE – Praia	654	68	5	4	11	1	17	30
Totais	2156	268	12	12	25	25	45	167

Os Quadros nºs 7 e 8 mostram a evolução recente dos ingressos em cursos de ensino superior e das bolsas de estudo atribuídas:

Quadro nº 7 – Novos ingressos em cursos de Ensino Superior¹²

Local da Formação	2000/01	2000/02	2002/03
No Estrangeiro	618	1215	1313
Em Cabo Verde	198	917	991
Novos ingressos no IP-CV.	190	229	445

Quadro nº 8 – Atribuição de novas bolsas de estudo¹³

Bolsas para o Estrangeiro	2000/01	2001/02	2002/03
Cooperação Bilateral	96	91	88
Governo de Cabo Verde	295	103	38
Subtotal	391	194	126
Bolsas para Cabo Verde	126	125	310
Total	517	319	436

De acordo com o Plano Estratégico para a Educação. Ensino Superior e Investigação Científica, MEVRH (2003:4),

“O aumento do número de novos ingressos em instituições de ensino superior (atingindo cerca de 2300 estudantes) não tem sido acompanhado pelo aumento do número de bolsas de estudo. Nos últimos dois anos, verificou-se uma redução significativa do número de bolsas reembolsáveis,

¹¹ Fonte: Plano Estratégico para a Educação. Ensino Superior e Investigação Científica, MEVRH (2003:3).

¹² Fonte: Ibidem.

¹³ Fonte: Idem: 4.

destinadas à frequência de cursos no estrangeiro, enquanto aumentou o número de bolsas para a frequência de instituições nacionais.”

2.7. Enquadramento legislativo e político

“O desenvolvimento do quadro legal nos últimos anos mostra as virtudes e os defeitos de uma produção legislativa para resolver casos concretos, mas sem o fôlego e a abrangência de uma actividade subordinada a uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento da Educação Superior. Apesar destas limitações, estão criados os mecanismos que permitem o enquadramento das relações entre o Estado e as IES públicas e privadas, delimitando as responsabilidades e dando aos actores interessados grande margem de acção no que diz respeito à Educação Superior.” (Tolentino, 2003:19)

Neste ponto, iremos apresentar e analisar apenas a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 113/V/99 de 18 de Outubro) e a Resolução nº 53/2000. As outras leis serão apresentadas no volume II (anexos).

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 103/III/90 de 29 de Fevereiro) refere que o ensino superior corresponde ao nível terminal do sistema escolar, mas não faz referência às modalidades que este nível de ensino deverá adoptar. Considera que o ensino superior tem as funções de formação, investigação, prestação de serviços e extensão cultural.

Considerando o desenvolvimento do ensino superior e a necessidade de serem criadas as condições adequadas para o seu normal funcionamento, actualizaram-se as disposições da Lei acima referida em relação ao ensino superior, surgindo assim a alteração da Lei de bases do Sistema Educativo (Lei nº113/V/99 de 18 de Outubro), cujas alterações essenciais se baseiam nos seguintes aspectos:

- “ aprofundamento e alargamento dos objectivos do ensino superior;
- fixação do âmbito do ensino superior que passa a abranger as modalidades de ensino universitário e politécnico, procedendo à respectiva caracterização;
- estabelecimento das condições em que são atribuídos graus e diplomas;
- caracterização dos estabelecimentos onde se podem realizar as diferentes modalidades de ensino superior;
- introdução do conceito de gestão privada dos estabelecimentos de ensino superior público;
- introdução de um novo grau – estudos especializados – atribuído indiferentemente pelos diferentes tipos de estabelecimentos de ensino superior e diplomas e certificados para cursos de curta duração, não conferentes de grau.” (Subsídios para a Implementação da Universidade de Cabo Verde. DGESC, 2002:26)

Contudo, não obstante a evolução constatada, permanecem ainda aspectos essenciais que necessitam de regulamentação, destacando-se a gestão privada dos estabelecimentos públicos de ensino superior, as condições de atribuição de determinados graus, a clarificação dos critérios para o reconhecimento de instituições de ensino superior, o acesso, equivalências e bolsas de estudo, etc.

Esta Lei de Bases do Sistema Educativo alterada, defende a existência de um modelo binário de organização do ensino superior, ou seja, estabelece a divisão orgânica do ensino superior em dois tipos: ensino universitário e ensino politécnico.

No entanto, apesar destes dois tipos de ensino superior serem diferentes, existe uma articulação entre eles, através da existência de escolas de ensino politécnico integradas em universidades (artigo 35, nº3), da articulação dos graus e diplomas conferidos num e noutro sentido (artigo 33º e os artigos 33º, A-H) e, pelo reconhecimento mútuo do valor da formação e competências adquiridas em cada unidade de ensino superior (artigo 33º, nº 3). Apesar do seu sistema binário, não existe especificidade significativa entre estes dois tipos de ensino superior, não só porque ambos prosseguem os mesmos objectivos gerais, mas também porque não consagra condições de acesso específicas a cada um deles.

A diferenciação entre estes dois tipos de ensino superior é visível relativamente à atribuição de graus e diplomas e, à designação dos respectivos estabelecimentos, não existindo hierarquia social ou desigualdade, mas sim diferença de vocação, de métodos e de relação com a sociedade. Entre eles existe também mobilidade, reciprocidade e complementaridade (Ver Quadro nº9)

Quadro nº 9 – Sistema binário de organização do ensino superior: objectivos e fins¹⁴

Modalidade de ensino superior	Objectivos	Fins
Ensino Universitário	Tónica na formação científica Complementarmente, formação técnica	Concepção, inovação e análise crítica Exercício de actividades profissionais
Ensino Politécnico	Tónica na formação técnica Complementarmente, formação científica	Aplicação de conhecimentos com vista ao exercício de actividades profissionais

Em relação à administração e gestão de estabelecimentos públicos de ensino, introduziu-se o princípio da gestão empresarial, permitindo assim, a realização de experiências inovadoras de gestão e de melhoramento da eficácia e da eficiência do sistema (artigo 66º - A, nº 1), podendo a gestão dos referidos estabelecimentos “ser entregue a pessoas colectivas de direito privado idóneas mediante contrato de gestão” (artigo 66º - A, nº2).

É de realçar que a Lei nº 97/V/99, de 22 de Março, estabelece a gestão privada de estabelecimentos públicos de ensino superior.

Considerando a necessidade da institucionalização do Ensino Superior, surgiram diversas disposições legais, entre as quais a Resolução nº53/2000, que ainda não foi implementada, pela qual é criada, formalmente, a Universidade de Cabo Verde, apresentando elementos essenciais para a apresentação de propostas de modelo institucional:

- “É uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, disciplinar, financeira e patrimonial;
 - É um centro de criação, transmissão e difusão da cultura, da ciência e da tecnologia que se integra na vida da sociedade cabo-verdiana e promove o seu desenvolvimento através do estudo, da docência e da investigação, bem como do intercâmbio com instituições nacionais e estrangeiras, contribuindo ainda para a cooperação internacional e a aproximação entre os povos;
 - Constitui uma instituição federadora das instituições superiores existentes;
 - Tem sede na Praia, podendo desenvolver a sua missão em qualquer parte do território nacional.”
- (Subsídios para a implementação da Universidade de Cabo Verde – DGESC – 2002:28)

¹⁴ Subsídios para a implementação da Universidade de Cabo Verde – DGESC – 2002:27.

A referida Resolução, refere ainda que, “A Universidade de Cabo Verde está sujeita à tutela do governo, a exercer pelo membro do governo responsável pelo ensino superior, tendo em vista a integração da universidade no sistema educativo e a articulação com as políticas públicas nacionais de desenvolvimento, nomeadamente as da educação, ciência e cultura” (Artigo 2º, nº2).

O Decreto-Lei nº 31/2004 de 26 de Julho, cria a Comissão Nacional para a Instalação da Universidade Pública de Cabo Verde, que tem “por missão programar, conduzir e executar todas as actividades atinentes à efectiva instalação da Universidade de Cabo Verde” (Artigo 4º).

Em Cabo Verde, o ensino superior tem dignidade constitucional, considerando que, o Artigo 77º da Constituição da República (Revisão de 1999), estipula o dever de: c) promover o desenvolvimento do espírito científico, a criação e a investigação científica, assim como a inovação tecnológica; e) e promover a educação superior, considerando as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.

Por outro lado, nas *Grandes Opções do Plano*, na *Agenda Estratégica* para o período de 2002 a 2005, pode ler-se na “3ª Opção: Desenvolver o capital humano e orientar o sistema de ensino/formação para as áreas prioritárias do desenvolvimento”. O governo considera que,

“ Dotar o país de quadros superiores altamente qualificados e que respondam às necessidades de desenvolvimento implica dispor de condições necessárias à criação da universidade pública em Cabo Verde cuja acção deverá envolver o ensino, a investigação e a extensão universitária. Impõe-se ainda definir claramente uma política de formação a alto nível dos docentes e investigadores para o ensino superior. O desafio do ensino superior e da universidade de Cabo Verde deve ser enquadrado no contexto económico do país, da emergência das novas tecnologias que oferecem possibilidades inéditas de formação, ultrapassando assim expectativas organizativas clássicas que certamente não serão viáveis nem financiáveis” (As Grandes Opções do Plano. Uma agenda Estratégica. 2002-2005: 32)

Assim, as grandes linhas orientadoras patentes nas Grandes Opções do Plano em relação à criação da universidade pública em Cabo Verde, são as seguintes:

- articulação entre as vertentes formação, investigação e extensão universitária;
- formação avançada dos docentes e investigadores;
- importância e utilização das novas tecnologias;

- modelo moderno, flexível, realista e financiável;
- cursos adequados à realidade do país.

No programa do governo para a VI Legislatura (2002 a 2005), em relação ao “Ensino Superior: reforço da massa crítica para o desenvolvimento e sustentabilidade” (p.108), o Governo realça a importância da ciência e das suas aplicações, das humanidades e da investigação aplicada, na actual sociedade do conhecimento e das novas tecnologias, que exigem um ensino superior de qualidade inserido em redes universitárias internacionais e outros espaços de produção do saber.

Considerando que, formalmente o Ensino Superior já está criado e regulamentado, é necessário a sua implementação através da “instalação efectiva de um conjunto de condições de ordem pedagógica, jurídico-institucional e pessoal altamente qualificado que o seu funcionamento requer” (Ibidem).

O Governo propõe-se promover o envolvimento da sociedade civil, no país e na diáspora, com a finalidade de definir cenários sustentáveis para o ensino superior. Por outro lado, a necessidade em planear estrategicamente o ensino superior numa lógica de desenvolvimento exige “um levantamento aturado e rigoroso das necessidades do país em recursos humanos e o domínio das variáveis de custos e de financiamento que garantam a sustentabilidade das opções” (Ibidem)

O governo pretende inverter, a prazo, o binómio formação no exterior/formação no país, através das seguintes medidas estratégicas:

- os institutos superiores públicos existentes são a base da Universidade Pública de Cabo Verde.

- Os referidos institutos necessitam urgentemente de uma nova configuração e condições para que sejam mais flexíveis e capazes de responderem à crescente procura.

- Os custos do ensino superior implicam a comparticipação dos beneficiários, o envolvimento dos recursos humanos locais e a extensão ao sector privado.

- Na construção de um sistema de ensino superior, o investimento nas novas tecnologias de informação e comunicação é fundamental, privilegiando o ensino à distância como meio de redução das assimetrias.

2.8. Tendências actuais do Ensino Superior em Cabo Verde

Com o objectivo de institucionalizar e consolidar o ensino superior em Cabo Verde, nos últimos anos, foram realizados vários estudos, conferências, seminários e

outros eventos¹⁵ por especialistas nacionais e estrangeiros sobre a problemática do ensino superior em Cabo Verde, particularmente sobre as diversas temáticas ligadas com a procura de um modelo institucional de ensino superior que, por um lado, fosse apropriado às especificidades do país e, que por outro lado, fosse capaz de responder às exigências internacionais, num mundo globalizado e competitivo.

A partir da análise dos trabalhos realizados foi possível identificar potencialidades, constrangimentos e condições “para um melhor funcionamento do sistema que será necessário explorar e ultrapassar para que se possa vir a implementar uma estrutura coerente e flexível adaptável à realidade e às características de Cabo Verde” (Plano Estratégico para a Educação. Ensino Superior e Investigação Científica. 2003:6)

Relativamente às potencialidades identificadas, as principais foram as seguintes:

- “ Importante factor para o desenvolvimento socioeconómico, pelo seu papel na criação de uma massa crítica nacional e na formação de quadros necessários aos diferentes sectores de actividade;
 - Afirmção e consolidação da identidade nacional e cultural;
 - Reforço da presença do país na cena internacional;
 - Instrumento que poderá favorecer uma emigração qualificada;
 - Motor de desenvolvimento do sistema educativo no seu todo;
 - Criação de uma capacidade endógena para o desenvolvimento da investigação científica”
- (Ibidem. Idem:7)

Em relação aos constrangimentos, foram identificados os seguintes:

¹⁵ - Estudo sobre o Ensino Superior em Cabo Verde (Trabalho elaborado pela Fundação Gulbenkian para a Comissão Instaladora do Ensino Superior em Cabo Verde). Marçal Grilo; Montalvão e Silva; Carmelo Rosa. Junho de 1993.

- Fórum sobre o Ensino Superior em Pequenos Estados Insulares (1994).

- Encontro Nacional sobre o Ensino Superior em Cabo Verde (realizado por iniciativa da CIES), 8 - 9 de Junho de 1996.

- Relatório sobre o Ensino Superior em Cabo Verde (trabalho realizado pela Fundação Calouste Gulbenkian para a Comissão Instaladora do Ensino Superior). Victor Crespo. Lisboa, Fevereiro de 1997.

- Mesa Redonda sobre o Ensino Superior em Cabo Verde (realizada durante os trabalhos do II Congresso de Quadros e Dirigentes Associativos Cabo-Verdianos da Diáspora – Mindelo). Consolidação do Ensino Superior em Cabo Verde. Abril 1998.

- Fórum sobre o Ensino Superior em Cabo Verde. Consolidação do Ensino Superior em Cabo Verde, 27 - 30 Setembro de 1999.

- Uma Visão da Universidade de Cabo Verde – Breve Estudo Preliminar. João Manuel Varela (Professor Titular do Instituto superior de Engenharia e Ciências do Mar – Mindelo – Cabo Verde).

- Como Implementar o ensino Superior em Cabo Verde: Meios e Estratégias. (Publicado na Revista Cultura, número especial). Jorge Sousa Brito (Professor Titular do Instituto Superior de Educação – Praia e Professor Catedrático da Universidade Jean Piaget de Cabo Verde).

- “Frac base demográfica com consequências ao nível da rápida saturação do mercado de emprego e de elevados custos unitários por ausência de uma economia de escala;

- Custos de insularidade elevados, reflectindo-se nos transportes e nos apoios sociais com vista à fixação de docentes e à equidade no acesso;

- Custos de financiamento que deverão ser assegurados essencialmente pelo Estado com a participação dos utentes e dos sectores privado e cooperativo. A diversificação das fontes de financiamento, traduzindo o apoio que a sociedade deverá conceder ao ensino superior, deverá possibilitar a preservação da sua qualidade e pertinência;

Resposta deficiente às pressões resultantes do aumento do número de candidatos ao ensino superior, agravada pela diminuição da oferta de bolsas para o exterior e pela redução dos créditos bancários;

- Penúria de recursos humanos qualificados e com perfil para o exercício de funções docentes, levantando sérios problemas ao desenvolvimento do ensino superior e obrigando à definição de uma política de formação, aperfeiçoamento e recrutamento de docentes;

- Enquadramento legislativo insuficiente apresentando lacunas na regulamentação das condições de acesso, de atribuição de graus, equivalências e apoios sociais” (Ibidem).

No que diz respeito às condições de funcionamento, foram identificadas as seguintes:

- “Garantir a qualidade pela existência: (i) de um corpo docente qualificado; (ii) de infra-estruturas adequadas, bibliotecas, laboratórios, equipamentos informáticos e de comunicação; (iii) de avaliações internas e externas integradas na gestão corrente das instituições;

- Introduzir as componentes de investigação e extensão educativa em todas as instituições de ensino superior;

- Flexibilizar as acções de formação, evitando especialização excessiva e garantindo uma adaptação constante às necessidades do mercado de emprego;

- Articular o Ensino Superior com o sistema de Ciência e Tecnologia e interligá-lo com o mundo empresarial;

- Integrar as instituições em redes regionais e/ou internacionais de ensino superior, aproveitando os benefícios das novas tecnologias de comunicação e informação;

- Programar e seleccionar de forma criteriosa os Pólos e os cursos de forma a facilitar o acesso e a evitar duplicações;

- Garantir o financiamento pelo Estado em conjunto com outras fontes: (i) sector privado e cooperativo; (ii) famílias; (iii) cooperação internacional” (Ibidem. Idem:8).

2.8.1. Objectivos estratégicos

Considerando as orientações estratégicas para o ensino superior que se baseiam no reforço, expansão e regionalização das instituições de ensino superior e na

implementação das estruturas e actividades da UCV, os objectivos estratégicos para o ensino superior e para a investigação científica deverão ser os que se seguem:

- “Reorganizar e consolidar o ensino superior e a investigação científica com a implementação de novas estruturas;
- Organizar e implementar o funcionamento da UCV;
- Ampliar e regionalizar a abrangência das actividades das instituições de ensino superior sem prejuízo da sua vocação nacional;
- Melhorar a qualidade e a eficiência dos cursos e acções de formação de nível superior;
- Integrar as actividades de investigação científica nas práticas correntes de actuação dos institutos e escolas de nível superior;
- Desenvolver a investigação aplicada em articulação com as políticas de desenvolvimento do país;
- Proporcionar cursos de cariz universitário e politécnico adequados às necessidades do desenvolvimento científico, económico e social do país e das regiões;
- Reforçar as parcerias com as organizações sociais e empresariais;
- Melhorar as relações de cooperação com as instituições congéneres estrangeiras” (Plano Estratégico para a Educação. Ensino Superior e Investigação Científica. MEVRH, 2003:19).

Após a identificação das vantagens da institucionalização do ensino superior, dos princípios orientadores e dos constrangimentos, caberá ao governo e às instituições do ensino superior existentes agirem estrategicamente no sentido de tornarem possível a institucionalização e a consolidação do ensino superior em Cabo Verde.

Assim, caberá ao governo implementar as seguintes medidas:

- “Criar o quadro legislativo, político e financeiro adequado ao desenvolvimento do ensino superior;
- Adoptar medidas no sentido de promover o enquadramento institucional das formações existentes como um passo importante para a definição de modelo institucional de gestão mais adequado ao País. Este enquadramento passa pela avaliação das acções levadas a cabo e pela consolidação dos estabelecimentos de ensino superior em termos de recursos humanos e físicos;
- Adoptar medidas susceptíveis de mobilizar quadros para exercer a docência e a investigação, com o aproveitamento máximo das competências no exterior;
- Criar um sistema de incentivos e de um programa de pós-graduação, com a definição clara de prioridades;
- Mobilizar recursos financeiros consentâneos com as exigências do ensino superior e adoptar um sistema criterioso de partilha e comparticipação de custos entre todos os parceiros e beneficiários do sistema, alargando o sector ao ensino privado e cooperativo;
- Promover uma melhor coordenação entre as instituições visando a criação de linhas de força que favoreçam a institucionalização do ensino superior;
- Desenvolver mecanismos tendentes ao reconhecimento internacional de diplomas;

- Regularizar as condições de atribuição de graus e diplomas, as equivalências, o sistema de acesso ao ensino superior, a atribuição de bolsas de estudo” (Subsídios para a implementação da Universidade de Cabo Verde – Versão Provisória – DGESC, 2002:17)

Quanto às instituições de ensino superior existentes, caberá:

- “Definir as prioridades de formação em função das necessidades do país;
- Adoptar esquemas flexíveis de formação de forma a facilitar a reconversão e mobilidade profissionais;
- Desenvolver as componentes investigação e extensão, como atributos essenciais do ensino superior;
- Instituir mecanismos regulares de aperfeiçoamento do corpo docente;
- Consolidação da instituição;
- Promover a integração em redes regionais e/ou internacionais de forma a facilitar o intercâmbio de conhecimentos, a mobilidade de docentes e de estudantes;
- Fomentar a ligação com o mundo empresarial e com as diferentes instituições de formação e investigação, tendo em vista um melhor aproveitamento de recursos” (Ibidem. Idem:18).

2.9. Possível expansão do Ensino superior em Cabo Verde

Relativamente à possível expansão do ensino superior em Cabo Verde, no *Plano Estratégico para a Educação* referente ao Ensino Superior e Investigação Científica (2003:12-13), apresentam-se os seguintes dados:

- devido ao crescimento acelerado do ensino superior em Cabo Verde atingiu-se no ano lectivo de 2002/03, uma população de aproximadamente 2200 estudantes, sem contar com os cerca de 830 que frequentam, no ensino médio, o Instituto Pedagógico;
- no estrangeiro, estima-se que frequentem actualmente cursos de ensino superior aproximadamente 3000 alunos, dos quais, cerca de 70% está em Portugal, 25% no Brasil e, os outros 5% distribuem-se por vários países nomeadamente, Cuba, Rússia, Senegal, Marrocos, etc. No ano lectivo 2002/03, iniciaram os seus cursos, no exterior do país, 1313 alunos;
- para 2005 prevê-se que o número de candidatos ao ingresso no ensino superior possa variar, entre os 1900 e os 2650 estudantes. Para este período poderá estimar-se que 1/3 destes alunos possa continuar a frequentar cursos no exterior do país e que 2/3 possa vir a frequentar cursos superiores no país se, for alargada a rede de ensino superior pública e privada;
- para os próximos 3 anos, deverá registar-se um crescimento da oferta de ensino superior passando a actual capacidade nacional, de 2300 estudantes, para cerca de 5000,

de acordo com o cenário condicionado, ou para 7000, de acordo com o cenário tendencial;

- a procura de cursos no exterior do país deverá diminuir devido ao crescimento da oferta nacional, assim, perspectiva-se para a segunda metade da década, uma diminuição do número de candidatos anuais à frequência de cursos fora do país. Neste sentido, espera-se que o crescimento médio anual no período entre 2006 e 2010 possa rondar os 24% para que a capacidade a instalar em 2005, possa passar, no final da década, para cerca de 11.000 alunos, segundo o cenário condicionado, ou 14.000 de acordo com o cenário tendencial;

- esta expansão dos efectivos do ensino superior irá provocar um aumento significativo dos recursos existentes actualmente;

- em relação ao pessoal docente prevê-se, de acordo com o cenário condicionado, a necessidade de serem recrutados 650 novos professores nos próximos 8 anos (cerca de 80 novos professores por ano). Segundo o cenário tendencial, o recrutamento de professores poderá atingir os 110 novos professores por ano. (Ver Quadro nº10)

Quadro nº10 – Previsão das frequências e das necessidades em professores¹⁶

Previsões	2002/03	2005/06		2010/11	
		C. Cond.	C. Tend.	C. Cond.	C. Tend.
Nº de Alunos	2.300	5.000	7.000	11.000	14.000
Nº de Professores	260	500	700	900	1.150

Relativamente aos equipamentos educativos, poder-se-á assistir ao aumento do número de delegações ou pólos das instituições actualmente existentes ou ao aparecimento de novas instituições públicas, privadas ou cooperativas.

Se se utilizar um cenário intermédio apontando para valores próximos dos 12.000 alunos em 2010/11, as necessidades para a implementação de cursos de ensino superior poderão ser as que se seguem:

- “Instituições em funcionamento que deverão duplicar a sua actual capacidade de acolhimento, cerca de 5.000 estudantes;
- Criação de 4 novas instituições de E. Superior, cerca de 2.800 estudantes;
- Criação de 10 delegações de instituições de E. Superior, cerca de 3.200 estudantes;
- Criação de 10 Centros Integrados de Recursos, cerca de 1.000 estudantes” (Ibidem).

¹⁶ Plano Estratégico para a Educação. Ensino Superior. PROMEF (2003:13).

Partindo destas previsões, podemos, então, afirmar que as instituições do ensino superior terão que esforçar-se no sentido de responderem adequadamente à pressão constante da procura social e, que o alargamento da rede de ensino superior deverá passar “pela descentralização e regionalização das estruturas que o suportam” (Ibidem).

2.7 – Modelo institucional de ensino superior em Cabo Verde

Através da análise dos trabalhos realizados já referidos anteriormente, a Direcção Geral do Ensino Superior e Ciência (DGESC) identificou várias propostas de modelos institucionais para a concepção e implementação da Universidade Pública de Cabo Verde e, baseando-se na conjugação dos dados que resultaram das disposições legais, das *Grandes Opções do Plano*, do *Programa do Governo*, dos resultados dos trabalhos efectuados, e da experiência das instituições de ensino superior, elaborou uma proposta de modelo institucional para a Universidade Pública de Cabo Verde. Assim, esta proposta de modelo, relativamente aos princípios de base, à estrutura orgânica, à dispersão geográfica das instituições de ensino superior, ao financiamento, e aos requisitos para a elegibilidade dos institutos superiores públicos existentes, defendeu as seguintes posições.

2.7.1. Princípios de base

A DGESC partindo da integração dos elementos acima referidos, inferiu alguns princípios que poderão servir de base à configuração de um modelo institucional para a Universidade de Cabo Verde (UCV):

- “A base orgânica da UCV são os institutos de ensino superior existentes, independentemente da modalidade de ensino praticada, os quais são dotados de autonomia administrativa, pedagógica, científica, financeira e patrimonial. Pressupõe a possibilidade de coabitação das modalidades de ensino politécnico e universitário;

- A UCV desempenha as funções de concepção, coordenação, programação e regulação do sistema, tendo como primeira função promover uma linha de conduta e de orientação às instituições, tendo em vista facilitar a coordenação das diversas iniciativas, numa óptica de economia de recursos, de facilitação do acesso, de favorecimento de igualdade de oportunidades, atendendo, entre outros factores, à questão da insularidade e, consequente dispersão geográfica e populacional;

- A acção da UCV deve desenvolver o ensino, a investigação e a extensão universitária, de modo a contribuir para o desenvolvimento social e económico durável do país, através de: formação de diplomados altamente qualificados em áreas de formação adequadas às necessidades do país; articulação com o sistema de ciência e tecnologia e interligação com o mundo empresarial; consolidação dos valores de uma cidadania democrática;
- A UCV deverá ter um papel transformador no sistema educativo, sobretudo através da formação de professores;
- O ensino à distância e o recurso às novas tecnologias de comunicação e de informação, deverá constituir um dos pilares da UCV, tendo em vista aumentar a acessibilidade, diminuir as assimetrias e contribuir para a diminuição dos custos;
- A UCV deverá ter uma expressiva dimensão internacional, a nível de intercâmbio cultural, científico e técnico e inserir-se em redes regionais e internacionais;
- A UCV deverá orientar-se no sentido de envolver a sociedade civil, no país e na diáspora” (Subsídios para a implementação da Universidade de Cabo Verde (Versão Provisória) – DGESC, 2002:30-31).

2.7.2. Estrutura orgânica

Relativamente à estrutura orgânica da UCV, propõe-se dois tipos de órgãos: órgãos de governo e órgãos técnicos.

Os órgãos de governo seriam os seguintes:

- a) “A Assembleia da Universidade (representação dos diferentes corpos: professores, investigadores, estudantes, funcionários);
- b) O Reitor
- c) O Senado universitário (representação dos diferentes corpos da UCV, integrando também representantes dos interesses culturais, sociais, e económicos);
- d) O Conselho Administrativo (Reitor, Administrador, representantes dos institutos integrantes)” (Subsídios para a implementação da Universidade de Cabo Verde (Versão Provisória) – DGESC, 2002:31).

Por sua vez, os órgãos técnicos seriam:

- a) “Departamento de Recursos Humanos (os docentes e investigadores que pertencem ao quadro da UCV);
- b) Departamento da Cooperação Internacional;
- c) Centro de Recursos (de ensino à distância, biblioteca, laboratórios);
- d) Centro de Pesquisa e Pós-graduação;
- e) Serviços Sociais;
- f) Serviços Administrativos (gestão dos recursos financeiros e patrimoniais);
- g) Departamento de avaliação e de acompanhamento” (Ibidem. Idem:32).

2.7.3. Dispersão geográfica dos Institutos

Considerando a insuficiência dos recursos, a dispersão geográfica (pólos, extensões e unidades orgânicas de uma mesma instituição) terá que ser ponderada de maneira a garantir a unidade e coerência institucional e acautelar os encargos inerentes a duplicações de cursos e actividades.

2.7.4. Financiamento

O financiamento do ensino superior exige recursos públicos e privados, mas o Estado deve ter um papel fundamental no processo de financiamento para que as missões educativas e sociais sejam asseguradas de forma equilibrada. Por outro lado, a sociedade deverá apoiar o ensino superior, considerando a importância deste na promoção de um desenvolvimento económico, social e cultural estável. Assim, no processo de financiamento do ensino superior é necessário a participação do público, dos sectores públicos e privados da economia, das organizações governamentais e não governamentais, famílias e de todos os actores envolvidos no ensino superior.

A DGESC, propõe que os financiamentos dos custos do ensino superior sejam partilhados entre o Estado, os beneficiários e o sector privado.

2.7.5. Requisitos para a elegibilidade das instituições de ensino superior existentes

A DGESC, propõe os seguintes requisitos para a elegibilidade das instituições de ensino superior existentes:

- “ Oferta de formação em, pelo menos, três cursos em áreas consideradas prioritárias de desenvolvimento, com pelo menos, trinta alunos cada, tendo em consideração os custos de formação;
- Obediência dos cursos às seguintes características: cursos flexíveis susceptíveis de reconversão, tendo em conta a dimensão do mercado; cursos cruzados com troncos comuns, tendo em vista a redução dos custos;
- Existência de, no mínimo, um docente habilitado com o grau de doutor e dois mestres por cada área de formação;
- Efectividade de 30% do corpo docente;
- Desenvolvimento de programas de investigação e de extensão;
- Participação do corpo docente e discente e funcionários na gestão do estabelecimento;

- Instalações e recursos (espaços lectivos, equipamentos, bibliotecas, laboratórios) adequados aos planos curriculares dos diferentes cursos que pretende ministrar” (Idem:32)

Em relação ao período de transição, a DGESC sugere que, “as instituições de formação que não preenchem os requisitos de elegibilidade terão um período de 3 anos para atingir o patamar estabelecido, com o apoio dos serviços competentes da UCV” (Idem:33).

2.7.6. Proposta de estratégia para a implementação da UCV

A DGESC propõe, para a implementação da UCV, a criação de uma Comissão Instaladora integrada por um Presidente e dois vogais, com uma estrutura flexível e operacional que permita a participação de representantes das instituições de ensino superior e de individualidades de reconhecida competência, com um mandato de dois anos.

Esta comissão deverá ter, as seguintes competências:

- “Propor as linhas gerais para a instalação da UCV – instalações, equipamentos, pessoal, custos;
- Elaborar e propor um plano estratégico da implementação da UCV, baseado num estudo sobre a sua pertinência, estrutura, abrangência, qualidade, financiamento e gestão;
- Proceder à avaliação dos institutos de formação superior e propor planos de melhoria visando atingir os níveis estabelecidos;
- Propor um novo quadro legislativo sobre o ensino superior o qual passará pela actualização da legislação e apresentação de novas propostas;
- Proceder ao estudo do custo de modalidades de ensino adequados à especificidade do país, com destaque para o ensino à distância;
- Elaborar um programa de pós graduação de acordo com as necessidades das instituições;
- Avaliar o estado de execução de diferentes convénios e protocolos assinados com instituições estrangeiras e introduzir nova dinâmica nas relações internacionais;
- Realizar encontros temáticos com o envolvimento de todos os intervenientes no sentido de analisar o plano estratégico da UCV e encontrar novas parcerias” (Subsídios para a implementação da Universidade de Cabo Verde – Versão Provisória – DGESC, 2002:33).

Actualmente, a Comissão Nacional para a Instalação da Universidade de Cabo Verde (CNI-UNICV)¹⁷ está em pleno funcionamento. Esta Comissão tem a vigência de um período de dois anos, prorrogável por despacho do Primeiro Ministro, sob proposta

¹⁷ A Comissão foi criada pelo Decreto-Lei nº31, 2004, de 26 de Julho, tendo tomado posse a 28 de Julho de 2004.

fundamentada do membro de Governo responsável pelo ensino superior, para a instalação da Universidade de Cabo Verde (Artigo 2º).

É constituída por onze membros, um presidente, um vice-presidente, e nove vogais (Artigo 3º), e tem como missão:

“Contribuir para o desenvolvimento durável de Cabo Verde nos domínios científico, tecnológico, económico, social e cultural, sua participação no projecto da humanidade e sua projecção regional e internacional, através da (i) actualização e transmissão do património cultural e científico dos anteriores; (ii) criação de uma capacidade nacional nos domínios da Ciência e Tecnologia; (iii) formação de quadros necessários aos diferentes sectores da actividade económica e social, tendo em conta a situação do país; (iv) promoção da investigação para o desenvolvimento; (v) a transformação do sistema educativo; (vi) consolidação dos valores da cidadania; e (vii) do reforço da identidade nacional e da coesão da nação cabo-verdiana no país e na diáspora.”¹⁸

No processo da instalação da Universidade de Cabo Verde, esta Comissão deverá levar em conta os seguintes princípios ou valores orientadores de base:

- “- Pluralismo: livre circulação de ideias.
- Universalismo: comunidade dedicada à educação e ao conhecimento.
- Solidariedade: interacção com a sociedade e contribuição para a inclusão e a coesão social.
- Excelência: qualidade do projecto educativo e de todas as funções e actividades, integrando a avaliação interna e externa como um acto normal de gestão.
- Ética: boa conduta na gestão, respeito entre os membros e interacção entre docentes e pessoal não docente.
- Equidade: no acesso, tendo em consideração a insularidade e a dispersão da população.
- Inserção: regional e internacional para garantir o reconhecimento dos títulos e diplomas e promover a competitividade do país.”¹⁹

Relativamente aos factores de sustentabilidade, são de realçar os seguintes:

- “- Pertinência social e empregabilidade das formações.
- Eficiência económica.
- Complementaridade da oferta pública e privada de ensino superior.
- Identificação de áreas de formação e pesquisa em que Cabo Verde possa ter vantagens comparativas e a universidade possa ser competitiva e altamente atractiva.
- Empreendedorismo, para assegurar o auto-financiamento parcial e valorizar o conhecimento enquanto fonte de riqueza.”²⁰

¹⁸ NOSI - Universidade de Cabo Verde. <http://www.cniunicv.cv/missao.html> (2004)

¹⁹ NOSI – Universidade de Cabo Verde. <http://www.cniunicv.cv/missao.html> (2004)

²⁰ NOSI – Universidade de Cabo Verde. <http://www.cniunicv.cv/missao.html> (2004)

A base orgânica da Universidade de Cabo Verde assentará na federação dos institutos ou escolas superiores como unidades integradas, depois do processo de avaliação e capacitação dos mesmos. Assim, o ISE, o ISECMAR e o CFA/INIDA serão o núcleo fundador da Universidade de Cabo Verde, considerando que têm o perfil de candidatos naturais; o INAG e o ISCEE eventualmente serão fundidos numa unidade integrada de formação e pesquisa para as áreas de gestão pública e empresarial, nitidamente orientada para a valorização do potencial económico e cultural do país, devido à história, à vocação e aos recursos humanos e materiais; a auto-evolução será feita através de um plano de médio e longo prazo (Corsino, 2003).

Para a instalação da Universidade de Cabo Verde, a referida Comissão deverá levar em conta os seguintes princípios de organização e funcionamento:

“- Definição rigorosa da missão de cada unidade integrada ou estabelecimento, no contexto universitário e as áreas de estudo em que os cursos deverão enquadrar-se, em conformidade com necessidades e prioridades, sempre em estreita ligação com o mundo do trabalho.

- Integração da crítica recente à organização universitária, não reproduzindo as suas deficiências, e levando em consideração os efeitos do processo de Bolonha, isto é, aprendendo com a experiência dos outros o que não se deve fazer e o que é preciso fazer.

- Integração das valências docência, investigação e desenvolvimento e serviço à comunidade (extensão), como atributos essenciais.

- Gestão partilhada, valorizando-se a relação entre professores, estudantes, e pessoal técnico-administrativo.

- Interacção permanente com a sociedade e as comunidades cabo-verdianas no estrangeiro.

- Repartição territorial conforme às opções nacionais de ordenamento do território e vocação geo-económica das ilhas, visando o fortalecimento do todo nacional e respeitando os factores de sustentabilidade.

- Recurso às potencialidades das novas tecnologias de informação e comunicação, como instrumento de inserção regional e mundial, de desenvolvimento institucional e de facilitação do acesso e de obter ganhos de eficiência económica.

- Sistema de graus e cursos: I – Graus diferenciados, podendo os cursos ser curtos (níveis de formação profissional pós 12º ano, níveis IV e V de formação profissional);

- II – Avaliação continuada da pertinência social e empregabilidade das formações;

- III – Clarificação de métodos de preparação e aprovação dos planos de estudo bem como os critérios para a sua validação e registo;

- IV – Definição de mecanismos de acompanhamento dos cursos e dos diplomados.

- Pessoal docente e não docente suficientemente qualificado.

- Definição dos mecanismos de coordenação das IES integradas na universidade, das IES externas à universidade, da universidade e IES externas com a Tutela e a DGESC, das IES públicas e IES privadas, na perspectiva de um subsistema de ensino superior coerente e eficiente.

- Assunção da responsabilidade social inerente à autonomia pelo desenvolvimento de uma atitude de avaliação permanente e institucionalização da autoavaliação com previsão da divulgação dos resultados, das consequências para os resultados e do atendimento das recomendações.

- A entidade instituidora poderá não ser o Estado agindo directamente, mas uma fundação ou uma sociedade criada para gerir a Universidade de Cabo Verde.

- Clarificação do papel do Estado como regulador e fiscalizador e garante da igualdade de oportunidades e equidade.

- Cooperação nacional e internacional, para assegurar acordos de mobilidade académica e reconhecimento de graus e diplomas.”²¹

Relativamente ao financiamento, que é um dos aspectos mais importantes e delicados em relação a qualquer sistema e instituição de ensino superior, a Universidade de Cabo Verde irá adoptar o seguinte sistema de financiamento, tendo em conta a especificidade e as características do país:

“- Partilha das responsabilidades entre o Estado, a Universidade, os estudantes/famílias e a comunidade (contribuinte e sociedade civil): (I)- Universidade: a) capacitação na lógica de prestação de serviços pagos pela determinação dos custos do serviço e respectivo preço (a propina); b) actividade económica própria para suporte das despesas de funcionamento; (II) Estado: ajuda nas despesas de investimento; (III) Estudantes/famílias: propinas e outras taxas de serviços académicos e administrativos.

- Parcerias eficazes com todos os actores sociais (sectores público, privado e social).

- Colaboração de fundações, universidades e outras organizações.

- Cooperação internacional dirigida.

- Doações.

- Contribuição de antigos alunos.”²²

Esta Comissão tem vindo a promover várias actividades, tais como, visitas de trabalho aos institutos superiores existentes em Cabo Verde, encontro com os parceiros internacionais (Portugal, Brasil, EUA-MCA, Canárias, França, Israel, e Japão), participação em eventos, etc: no sentido da concretização da institucionalização e consolidação do ensino superior em Cabo Verde.

Do acima exposto, pode-se concluir que as tendências actuais do ensino superior em Cabo Verde assentam essencialmente na institucionalização e consolidação do ensino superior através do reforço, expansão e regionalização das instituições de ensino superior e da implementação das estruturas e actividades da UCV (que deverá ser uma estrutura coerente e flexível adaptável à realidade e às características do país), destacando-se as

²¹ NOSI – Universidade de Cabo Verde. <http://www.cniunicv.cv/missao.html> (2004)

²² NOSI – Universidade de Cabo Verde. <http://www.cniunicv.cv/missao.html> (2004)

seguintes orientações políticas (patentes nas GOP e no PG 2001-2005) subjacentes à configuração de um modelo institucional possível da UCV:

- integração das vertentes formação, investigação e extensão universitária;
- corpo docente e de investigadores altamente qualificados;
- utilização das novas tecnologias de comunicação e informação;
- modelo aberto, viável e financiável;
- formações adaptadas à realidade do país, que devem ser flexíveis para poderem responder às exigências do desenvolvimento;
- os institutos de ensino superior existentes são as unidades orgânicas da UCV;
- os custos do ensino superior deverão ser partilhadas entre o Estado, os beneficiários e o sector privado;
- privilegiar o ensino à distância de modo a diminuir as assimetrias.

Capítulo II – Estrutura e funcionamento das organizações de Ensino Superior

1- As organizações de Ensino Superior

As organizações do ensino superior são organizações muito complexas. Para Birnbaum (1988), um dos motivos desta complexidade deve-se ao facto dos intervenientes interpretarem as organizações de diversas maneiras. Segundo os professores são instituições que oferecem instrução promotora de um grau académico. Para os gestores são organizações em que as relações são definidas por normativos legais, em que as pessoas assumem papéis de autoridade e de responsabilidade em conformidade com a lei. A nível da política de mercado elas são interpretadas como organizações que servem um número importante de funções sociais, como a preparação dos jovens para o mercado de trabalho, sendo regidas por regras. A forma como cada um dos intervenientes interpreta a organização, influencia as interpretações das experiências vividas nelas, influenciando também os comportamentos. Segundo Thompson (1976:77 e 169) e Baldrige et al. (1978: 20), citados por Silva (2004:42):

“ A universidade apresenta-se-nos hoje como uma organização complexa, voltada para a investigação, o ensino e a prestação de serviços. Nela encontramos uma heterogeneidade de membros, de estruturas /órgãos e de metas, uma pluralidade e complexidade de processos e actividades, várias racionalidades da acção, uma multiplicidade de lógicas e perspectivas, o que implica considerar a existência de uma estrutura, dinâmica e um clima organizacional capaz de contribuir para a realização da suas múltiplas finalidades.”

Kast & Rosenzweig (1976), citados por Silva (Ibidem), defendem que a complexidade da Universidade está ligada à especialização do pessoal docente e do seu papel na investigação e na produção de conhecimentos.

Podem, também, ser entendidas como organizações ou como sistemas. Como organizações são definidas como grupos de pessoas que, de acordo com uma estrutura formal e social, trabalham para alcançar objectivos comuns. Como sistemas, estão ligadas às dinâmicas de interacção desenvolvidas pelas pessoas da organização. Como sistemas sociais, estas organizações são, em larga medida, sistemas simbólicos, ou seja, existem porque se acredita na sua existência.

De acordo com a OCDE (1987), citando Silva (idem:43), a universidade tem um estatuto de organização *sui-generis* no contexto das várias organizações educativas, porque concilia dimensões como: a gestão colegial, a hierarquia burocrática, a autoridade profissional, a *adhocracia*, a autonomia departamental, a baixa interdependência

funcional, a liberdade académica e o compromisso com a ciência sem deixar de lado os mecanismos de controlo e legitimação do saber.

Assim, convém analisar a complexidade destas organizações nos seus próprios contextos (social e organizacional), numa perspectiva organizacional, explorando o seu interior para entender que processos organizacionais se desencadeiam, como funcionam as suas estruturas, que interacções se produzem entre os seus membros enquanto actores organizacionais, que processos asseguram a dinâmica e acção organizacional, como se estruturam os espaços de acção, que estrutura de regras condicionam o funcionamento e o comportamento dos actores, e como é que elas podem ser conhecidas através das diversas teorias da análise organizacional.

Para Silva (2004:42):

“A universidade, apesar da sua complexidade estrutural e do papel relevante que desempenha no tocante à criação e divulgação do saber científico, tem revelado ainda diversas insuficiências funcionais que se manifestam, entre outros aspectos, no acentuado nível de reprovações, no *numerus clausus*, na tradicional escassez de recursos e mesmo na questionável qualidade do ensino.”

Ainda de acordo com o mesmo autor, estas críticas podem conduzir a reflexões não apenas sobre a organização da universidade no contexto da realização dos seus objectivos sociais, mas também no sentido de uma reestruturação para que possa ajustar-se, progressivamente, às exigências crescentes de uma formação de qualidade. Mas, também possibilitam condições para se questionar sobre o papel que cabe aos actores sociais nela envolvidos para que os processos e os resultados sejam mais eficazes e para que a imagem social de prestígio corresponda, na realidade, a um modo de organização e gestão que seja capaz de contribuir para a realização dos seus múltiplos objectivos.

No presente estudo, o objectivo é precisamente tentar descrever e compreender o papel do gestor de topo nestas organizações complexas, ou seja, pretende-se conhecer, como é que se caracteriza o trabalho do Presidente de uma Instituição de Ensino Superior Público e qual a sua influência na gestão da mesma. Mas, para se compreender o papel do gestor de topo numa determinada instituição de ensino superior, é necessário conhecer o seu contexto de acção, ou seja, a estrutura e funcionamento do mesmo.

Assim, com o objectivo de conhecer e compreender como é que um Instituto de ensino superior público funciona e está organizado, tendo como ponto focal as funções e papéis do Presidente, seleccionámos uma perspectiva teórica, que pensámos ser útil para a compreensão desta problemática: os modelos de funcionamento das organizações de ensino superior, segundo Binrbaum (1988), possibilitaram a análise das dinâmicas de funcionamento da organização de forma mais estruturada. Para a análise interpretativa da organização e do funcionamento do Instituto Superior Público (capítulo V do presente trabalho), vai-se adoptar basicamente o modelo de análise de funcionamento das organizações de ensino superior de Birnbaum (1988).

Assim, neste capítulo, iremos abordar de uma forma sintética os modelos (cultural, burocrático e político) de funcionamento das organizações de ensino superior de acordo com Birnbaum (1988), que se fundamentam, respectivamente, na perspectiva teórica cultural, na estruturo-funcionalista e na política.

2. Modelos de funcionamento das organizações de ensino superior

Para Birnbaum (1988:83), uma das formas de se conhecer estas organizações de carácter tão complexo é observando a forma como funcionam. Assim, o autor propõe alguns modelos de análise que se fundamentam na perspectiva teórico-cultural (o modelo cultural ou tradicional), na estruturo-funcionalista (o modelo burocrático) e na política (o modelo político).

Considerando a natureza do objecto deste estudo, vai-se fazer uma referência resumida dos modelos de análise acima referidos, essencialmente do modelo de análise que se fundamenta na perspectiva estruturo – funcionalista (o modelo burocrático), que aliás, é a abordagem defendida por Mintzberg (1995), e que se seleccionou também, com o objectivo de se compreender e fundamentar teoricamente a problemática do presente estudo.

Crê-se que estes modelos permitem uma descrição analítica da acção organizacional relativamente a processos de interacção, tomada de decisões, comportamento dos actores, levando em conta tanto os contextos estáveis, como os conflituais, incertos e ambíguos que são, na maioria dos casos, os que caracterizam as

situações organizacionais das instituições educativas (essencialmente as instituições de ensino superior).

Os modelos de análise acima referidos apresentam um conjunto de dimensões e procedimentos e revelam a natureza das organizações educativas nas suas diferentes maneiras de acção. Assim, defendem posições diferentes sobre a acção organizacional tentando explicar a estrutura e funcionamento das organizações académicas, aparecendo deste modo imagens distintas da organização, umas enfatizando os aspectos formais e outras os informais. Estas imagens apresentam visões incompletas ou difusas da realidade organizacional, considerando que, não abarcam todas as áreas ou processos organizacionais, ou seja, existem áreas ou processos organizacionais que são ignorados.

A este propósito, Birnbaum (1988) considera que, o modelo é uma abstracção da realidade que permite entender e por vezes predizer algumas dinâmicas do sistema que representa. É como uma lente conceptual, realçando uma dimensão particular da organização. Nenhum modelo de um sistema complexo, como é o do ensino superior, pode ser um perfeito representante do sistema, mas alguns modelos reflectem o que habitualmente acontece nalgumas partes da organização. Cada modelo realça apenas alguns aspectos da organização, ignorando outros. Mintzberg (1995), também defende esta mesma posição.

No entanto, pensa-se que é possível estabelecer uma articulação entre algumas dimensões subjacentes a cada modelo de análise, apesar de cada um enfatizar somente alguns aspectos da organização. Aliás, parte-se do pressuposto de que apesar dos referidos modelos de análise apresentarem imagens distintas da organização, complementam-se, pelo menos ao nível da organização académica dado o seu carácter complexo.

2.1. Modelo cultural ou tradicional – distribuição de poder e valores

A principal característica do modelo cultural²³ é destacar os aspectos culturais e simbólicos das organizações. Representa o modelo das organizações mais antigas, de

²³ Segundo Costa (1996:109) A perspectiva cultural das organizações (com uma origem marcadamente empresarial) introduziu-se rapidamente no contexto da análise organizacional da escola, constituindo uma das principais imagens (em relação à importância, novidade e controversia) que, desde o início da década de oitenta, diversos estudos situados nesta área de investigação têm vindo a utilizar e que se poderá sintetizar nos seguintes aspectos: não só as organizações são diferentes, não só a escola é diferente das outras organizações, mas também cada escola é diferente de qualquer escola; a especificidade própria de cada escola constitui a sua cultura que se traduz em diversas manifestações simbólicas tais como valores, crenças, linguagem, heróis, rituais, cerimónias (a escola é uma mini-sociedade); a qualidade e o sucesso de

pequenas dimensões permitindo o conhecimento das pessoas e o estabelecimento de relações fortes de afecto entre elas. As regras estão centradas na transmissão dos valores ao longo das gerações (herança cultural), sendo a história e a cultura factores importantes.

Como sistema organizacional enfatiza o consenso na distribuição de poder, objectivos e aspirações. Relativamente à liderança releva a consulta e a responsabilidade colectiva. A organização é considerada como uma comunidade de colegas, existindo o respeito mútuo e a amizade, em que a diferença de status não tem importância, ou seja, as pessoas interagem como iguais.

A interacção entre os membros é de natureza informal, interagem e influenciam-se através de trocas pessoais contínuas, baseadas na atracção social, consensos de valor e reciprocidade. Os subsistemas de tradição são integrados na organização através destes processos, permanecendo ao longo dos tempos, transmitindo deste modo os ideais e crenças de geração em geração.

As relações neste tipo de organizações são sustentadas e reforçadas através de laços horizontais, controlando assim o comportamento dos seus membros. Estes laços permitem que formem um grupo de trabalho coerente e efectivo, apesar da inexistência de um sistema de controlo hierárquico. Têm valores e objectivos comuns na organização, que resultam da socialização da formação (Bush, 1994:38).

Neste sistema, os membros (académicos e administrativos) consideram-se com direitos e oportunidades iguais de discutirem e influenciarem (sistema igualitário), preocupando-se com a opinião uns dos outros. Todavia, o direito dos alunos e do staff participarem é bastante limitado.

Na tomada de decisão enfatizam a profundidade na deliberação, gastando imenso tempo nas decisões, sendo estas tomadas por consenso e não por decreto. Alguns membros são mais influentes e persuasivos, estando este facto ligado à tradição e às características pessoais, ou seja, as opiniões dos mais velhos têm mais credibilidade do que as dos mais novos.

O consenso é consequência da partilha de valores. Os administrativos providenciam e suportam serviços, representando os interesses da organização, mas

cada organização escolar dependem do seu tipo de cultura: as escolas bem sucedidas são aquelas em que predomina uma cultura forte entre os seus membros (identidade e valores partilhados); em relação à investigação os defensores desta perspectiva, entendendo a realidade organizacional como construção social, enquadram-se maioritariamente numa metodologia qualitativa e apontam o seu objecto de estudo para o interior da cultura escolar, designadamente para as dimensões simbólicas, mágicas e subjectivas do seu funcionamento; as tarefas principais de um gestor não se devem situar ao nível da estrutura, das formas ou dos processos racionais de decisão, mas a sua preocupação constante deverá ser canalizada para os aspectos simbólicos (gestão do simbólico) já que a cultura pode (e deve) ser não só utilizada como também alterada.

encontram-se subordinados aos académicos. A administração é assegurada por vezes pelos professores (membros académicos), que por um tempo determinado assumem essas funções (geralmente são professores, dificilmente são profissionais de gestão).

Neste tipo de organizações, a liderança não é posta em causa, ou seja, espera-se do gestor de topo eleito (pode ser reitor, presidente, director) e a quem concederam alguns poderes extraordinários, que seja: o primeiro entre os pares, o primeiro entre iguais, o porta-voz do grupo em situações oficiais, e o moderador nas reuniões e assembleias deliberativas. Sendo alguém da presidência por tradição não pode exercer controle particular, mas sim orientar os colegas como sénior e mais experiente. Os membros esperam também que ele possua as seguintes características profissionais, pessoais e de gestão: erudição escolar, tolerância e maturidade, capacidade de comando imparcial, de respeito filial e afeição pelos colegas. Portanto, devido à tradição, o gestor de topo deve ser competente não apenas para servir como porta-voz, mas também para garantir na organização a distribuição de sentimentos e valores, como fidelidade e concordância com o carácter organizacional.

Os problemas mais frequentes neste modelo organizacional, são os seguintes: o dualismo de controlo que tem origem nas diferenças de valores entre académicos e administrativos, gerando às vezes conflitos; a não existência de regras definidas sobre a partilha de poder, dependendo da disponibilidade do topo hierárquico, podendo criar às vezes desigualdades; este modelo organizacional, só continuará a existir se a organização se mantiver pequena (dez professores, cento e cinquenta alunos), com backgrounds comuns, interacção contínua, criando e desenvolvendo assim uma cultura coerente e forte com símbolos distintos, rituais e mitos.

2.2. Modelo burocrático – racionalização da estrutura e tomada de decisões

Segundo Binrbaum (1988:105), o modelo burocrático²⁴ aplica-se a organizações recentes, localizadas nos subúrbios das grandes cidades com uma mega - estrutura (de milhares de alunos, centenas de professores e administrativos) com grande diversidade de

²⁴ Costa (1996:39) refere que, “Entre os indicadores mais significativos da imagem burocrática da escola, apontam-se os seguintes: centralização das decisões nos órgãos de cúpula dos ministérios da educação, traduzida na ausência de autonomia das escolas e no desenvolvimento de cadeias administrativas hierárquicas; regulamentação pormenorizada de todas as actividades a partir de uma rigorosa e compartimentada divisão do trabalho; previsibilidade de funcionamento com base numa planificação minuciosa da organização; formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional dos estabelecimentos de ensino (modelo piramidal); obsessão pelos documentos escritos (duplicação, certificação, arquivomania); actuação rotineira (comportamentos estandardizados) com base no cumprimento de normas escritas e estáveis; uniformidade e impessoalidade nas relações humanas; pedagogia uniforme: a mesma organização pedagógica, os mesmos conteúdos disciplinares, as mesmas metodologias para todas as situações; concepção burocrática da função docente.”

curiosos. São de fácil acesso, baixo custo, centradas na preparação profissional como resposta às necessidades da comunidade.

O corpo docente tem poucos doutores, grande número de mestres, e muitos dos professores pertencem a outros estabelecimentos de ensino. A maioria dos cursos é ao nível do bacharelato.

As idades variam enormemente entre os alunos. Os horários são muito diversificados. Os estudantes vêm a sua experiência educacional em termos práticos, a maioria tem objectivos vocacionais práticos, poucos participam na organização do campus, a ligação entre os alunos é muito fraca, e gastam na escola apenas o tempo das aulas.

As pessoas são descritas claramente no contexto organizacional através de três linhas: verticais, de autoridade e de comunicação. Na estrutura organizacional existem apenas dois níveis, gestão de topo e os departamentos. A interacção entre pessoas do mesmo nível é notória, e influenciam-se reciprocamente. Estas organizações são consideradas achatadas porque têm poucos níveis hierárquicos. Estão mais voltadas para os gastos do que para os aspectos académicos. As estruturas têm maior efeito nos padrões de liberdade e ligação entre os departamentos. Esta estrutura também afecta quem se responsabiliza pela informação, determinando como é comunicada e avaliada.

As funções de cada unidade são codificadas em regras e regulamentos, e espera-se que cada um responda em termos do seu papel. Realçam a descrição de funções, as normas e os regulamentos que guiam o comportamento das pessoas para aumentar a eficiência organizacional.

As regras e as normas são as mediadoras da interacção, desenvolvendo um sistema de divisão do trabalho, direitos e responsabilidades.

Como o sistema de controlo hierárquico compreende os limites das suas próprias responsabilidades e as dos outros, previnem duplicação de actividades, dão a possibilidade das pessoas se especializarem e adquirirem altos níveis de competência em áreas específicas. Relativamente à especialização (uma das características do modelo burocrático), Weber (1971:16) considera que a eficácia da organização depende da perícia administrativa dos funcionários em cada posto, ao qual é atribuída uma área específica de competência. Blau (1971:145), refere que, esta especialização está ligada à natureza específica das tarefas que são executadas nas várias estruturas da organização e que exigem, em conformidade, funcionários habilitados para o efeito, devendo estes executarem apenas estas tarefas.

As normas e regulamentos administrativos são decisões que devem ser formuladas por escrito. As decisões são feitas por processo de escolha racional. As mudanças de vários papéis são complicadas. A promoção baseia-se no mérito, na competência técnica e no desempenho. O status organizacional reforça a fraqueza do subordinado para aceitar as directivas do superior e é feito por associação com o grau de conhecimento.

A racionalidade implica que as pessoas tenham alguma consciência da articulação dos fins, recursos e objectivos. Estes devem poder medir-se de forma precisa, fazer o maior cálculo de custos e benefícios dos respectivos cursos de acção alternativos. Os orçamentos são feitos por programas, alguns pacotes são determinados, não tendendo à mudança e aceitam o domínio administrativo como não opressivo.

A natureza hierárquica das pessoas presume que o processo de determinar objectivos e decidir formas de atingi-los, ocorre nos níveis superiores da administração, papel que cabe ao presidente.

A rotina é constante nestas organizações. Geralmente, as pessoas consideram a burocracia mais eficiente, e os seus membros podem sentir-se competentes e satisfeitos quando se junta à estrutura a tecnologia. Têm como prioridades organizacionais o desenvolvimento de gabinetes específico destas áreas. Nas instituições de ensino superior estes aspectos são críticos, podendo surgir normas que coloquem barreiras aos interesses académicos. As vantagens existentes nestas organizações são: a precisão, a estabilidade, a disciplina e a confiança.

A legitimidade das organizações de ensino superior e o apoio da sociedade dependem da aparência de regularidade, estabilidade e da qualidade de desempenho técnico.

A interacção dos sistemas burocráticos é influenciada primeiramente pelas relações hierárquicas legitimadas. As pessoas são consideradas componentes da hierarquia. As relações entre superiores e subordinados centram-se em o superior dar ordens ao subordinado que este deverá cumprir. A interacção refere-se quer ao trabalho quer à estrutura de controlo da própria organização.

Há tendência para os presidentes ou directores decidirem e os outros aceitarem e cumprirem. As relações horizontais entre iguais, que controlam o comportamento, não são relevantes.

A liderança nas organizações de modelo burocrático é feita através de directivas de um superior, aceites como legítimas. A outra alternativa de coordenar e controlar o trabalho pode ser através de directivas criadas por outros a quem é atribuída legitimidade para o fazer. A autoridade burocrática assenta num acordo comum acerca das regras,

incluindo a lista legítima de actividades e comportamentos do presidente, das responsabilidades dos professores, alunos e administrativos.

Segundo Simon (1961), citado por Binrbaum (1988:126): “a aplicação deste modelo em instituições de ensino superior tem aceitação limitada por parte dos professores, o controle burocrático é mais efectivo junto dos administrativos”.

Em conclusão e segundo Binrbaum (1988), os problemas mais comuns dos modelos burocráticos são: o dualismo de controlo; a estrutura burocrática releva a direcção e controle de funções, que aparece mais fortemente defendida pelos administradores e subsistemas institucionais; a dificuldade em clarificar objectivos; as diferenças entre o prescrito e o realizado; os contributos e as iniciativas individuais são ignoradas, e a dificuldade em passar e circular a informação entre os vários níveis da estrutura organizacional.

Em relação à adequação deste modelo às características da universidade, Silva (2004:69-71), apresenta as seguintes críticas:

-através deste modelo consegue-se analisar os aspectos formais da organização universitária como a autoridade legal, as relações hierárquicas, o poder formal assim como a estrutura formal interna. No entanto, descreve os “arranjos institucionais” de uma forma estática, dificultando assim, a análise da instituição em acção.

-A burocracia ao enfatizar as estruturas, as tarefas e as regras dificulta a análise da acção estratégica dos actores organizacionais que são quem assegura a dinâmica organizacional que, como se constata, nem sempre é o reflexo directo das determinações da estrutura formal.

-Este modelo não reconhece aos actores organizacionais a sua liberdade estratégica, dando pouca importância às participações dos mesmos na organização, ou seja, aqueles são considerados como “executantes de papéis” agindo de acordo com as normas e regras, visto que, os referidos papéis prescrevem o comportamento aceitável.

-Na essência da acção organizacional existem muitos aspectos que a burocracia não consegue explicar especialmente o processo decisório que tem pouco de burocrático.

-A maior parte dos processos organizacionais (consulta, discussão, negociação e influência, exercício do poder) decorrem à margem das estruturas formalmente constituídas e fora das regras oficialmente estabelecidas. Neste sentido, o referido autor diz que:

“Devido à liberdade e autonomia universitárias, os actores universitários recorrem ao seu background profissional, aos seus recursos de poder e ao seu know-how técnico-científico para

darem conta das situações e produzir os resultados organizacionais esperados, mais preocupados com a sua eficácia do que com os critérios pelos quais essa eficácia é medida.” (Ibidem)

Assim, para o mesmo autor, “ (...) a universidade, apesar dos vários indícios burocráticos que denota, identificados e descritos por vários autores, é uma organização menos burocrática do que à primeira vista nos possa parecer.” (Ibidem)

2.3. Modelo político

Segundo Birnbaum (1988:128), o modelo político²⁵ aplica-se a organizações relativamente recentes, com muitos alunos, em que uns vivem dentro e outros fora do campus. A escola tem algum interesse para a maioria dos estudantes, essencialmente nos assuntos que lhes dizem respeito.

Afonso (1994:51) em relação aos conceitos básicos subjacentes a este modelo refere que,

“A natureza política da vida organizacional implica a consideração analítica do processo político. Isso baseia-se no pressuposto de que as organizações são constituídas por grupos diferentes com interesses específicos, estabelecendo relações de poder nas situações de conflito para obter ganhos relativamente a esses mesmos interesses. (...) A literatura actual sobre a política da vida organizacional centra-se em três conceitos centrais: interesses, conflito e poder”.

Bush (1994:40)²⁶ nesta mesma ordem de ideias considera os seguintes pressupostos que estão inerentes a este modelo: os interesses dos próprios e de grupo;

²⁵ Segundo Costa (1996:73), os modelos políticos de organização afirmam-se a partir de um conjunto de indicadores que os defensores deste modelo organizacional apontam como caracterizadores da organização escolar, destacando-se os seguintes: a escola é um sistema político em miniatura cujo funcionamento é análogo ao das situações políticas existentes nos contextos macro-sociais; os estabelecimentos de ensino são compostos por uma pluralidade e heterogeneidade de indivíduos e de grupos que dispõem de objectivos próprios, poderes e influências diversas e posicionamentos hierárquicos diferenciados; a vida escolar desenrola-se com base na conflitualidade de interesses e na consequente luta pelo poder; os interesses (de origem individual ou grupal) situam-se quer no interior da própria escola, quer no seu exterior e influenciam toda a actividade organizacional; as decisões escolares, tendo na base a capacidade de poder e de influência dos diversos indivíduos e grupos, desenrolam-se e obtêm-se, basicamente, a partir de processos de negociação; interesses, conflito, poder e negociação são palavras-chave no discurso utilizado por esta abordagem organizacional.

²⁶ Bush (1989) enfatiza cinco modelos de administração: 1- o modelo burocrático, em que analisa as escolas como estruturas burocráticas; 2- o modelo colegial ou democrático, que perspectiva as organizações educativas como organizações profissionais ou de staff, com práticas baseadas na democracia directa e participativa do colectivo dos professores; 3- o modelo político, destacando as questões do conflito, do controlo e da luta pelo poder; 4- o modelo subjectivo, focalizando os processos interactivos, de comportamento e de significação diferenciada; 5- o modelo da ambiguidade, que tem as seguintes características: indefinições das finalidades, variedade dos processos tecnológicos, desarticulação das estruturas e disseminação do poder e da autoridade.

colaboração por coligações; ênfase no conflito entre os indivíduos ou grupos, pelo facto de terem objectivos diferentes e as decisões surgirem da negociação.

Costa (1996:79) considera que na definição proposta por Bush (1986:68), se encontram os aspectos dominantes deste modelo organizacional:

“Os modelos políticos partem de pressuposto que nas organizações a política e as decisões emergem por um processo de negociação e regateio. Os grupos de interesses desenvolvem e formam alianças na busca de objectivos políticos particulares. O conflito é perspectivado como um fenómeno natural e o poder decorre das coligações dominantes em vez de ser um exclusivo de líderes formais.”

Bacharach (1988:279), citado por Costa (1996:77), em relação a este modelo, considera que, surgiu a partir do desenvolvimento de várias linhas de investigação, que basicamente negaram a concepção homogénea, racional e conceptual da organização e defenderam uma visão da realidade organizacional em que a homogeneidade cedeu o lugar à heterogeneidade e a harmonia deu o lugar ao caos. Assim, a incerteza e a divergência aparecem como características dominantes das situações organizacionais (Costa, 1996).

Considerando a inexistência de directivas burocráticas, os indivíduos ou grupos com interesses diferentes interagem formando coligações, discutem e comprometem-se a utilizar processos de interacção em que o poder é negociado, ou seja, não depende de funções ou normas.

Pfeffer (citado por Birnbaum, 1988:132), considera que este tipo de organização envolve, desenvolve e usa o poder para obter os resultados pretendidos, em situações em que os grupos estão em desacordo. Destaca-se a incerteza, a discórdia e o conflito. Para Bacharach e Lawer (citado por Birnbaum, 1988:32), o sistema político depende de trocas sociais e dependência mútua, ou seja, o poder de uma parte depende do tamanho e do valor dos contributos das partes mais fortes.

O poder é mais difuso que concentrado, e os membros deste tipo de organização têm poder de diferentes espécies e em diferentes situações. A cultura organizacional não é forte e coerente, considerando a variedade de competições e interesses dos diferentes grupos.

O poder legal não é a única fonte de autoridade, ou seja, muitos grupos também conseguem exercer poder. Os administrativos têm poder porque têm acesso ao orçamento, procedimentos, fontes de informação e a autoridade legal interna e externa. Outros profissionais, devido à tradição ou orientação externa, possuem poder em relação

a áreas de especialidade. Os grupos, conseguem poder através do contacto informal e dos apelos baseados nos princípios morais e éticos, como por exemplo a igualdade. Alguns grupos são mais fortes do que outros, mas nenhum é suficientemente forte para dominar todos os outros ao mesmo tempo.

Silva (2004:95), relativamente a este modelo, refere que:

“O modelo político produz, na perspectiva de Baldrige (1971:204) uma conceptualização adequada da dinâmica da universidade, em especial do processo de tomada de decisões. Segundo este modelo, a imagem que se obtém da universidade é a de uma liderança que se assume como mediadora e negociadora, de actores que procuram viabilizar os seus objectivos trocando recursos variados, de contextos que mudam para responder a novas exigências do meio interno e externo, de uma estrutura onde o centro de decisão não está necessariamente no topo mas se multiplica e se radica no centro de círculos políticos que se intersectam.”

Uma das vantagens deste processo é quando não existe consenso. As decisões podem ser tomadas somente através do poder do grupo mais influente. A este propósito, Weick (1979) citado por Birnbaum (1988:138) refere que a maior vantagem do sistema político é permitir que as decisões sejam tomadas na ausência de regras claras. O processo de influência também é simples, considerando que não é necessário envolver todos os participantes activos da organização, ou seja, os representantes são suficientes. Os processos de orçamento também estão simplificados, visto que, os jogos de poder são usados para influenciar a alocação de recursos recorrendo aos jogos de influências.

A interacção neste tipo de organizações centra-se no conflito. Os grupos de mudança formais e informais que são criados procuram o poder para induzir os resultados, que têm a ver com as suas preferências. O poder é alcançado através da aliança e da negociação. As alianças envolvem áreas, em que a tríade de estruturas mais conhecida é: o director, os académicos e os administrativos. As alianças são teoricamente entre duas das três partes, e permitem equilibrar o poder na organização. Quando o relacionamento é contínuo as alianças geralmente são estáveis, mas isto não significa que sejam sempre da mesma forma nas situações de mudança. No sistema político, os participantes dos níveis inferiores da organização podem tornar-se fortes e conseguir tanto poder na tomada de decisão como os níveis superiores.

A negociação corresponde ao outro processo que as partes utilizam para juntarem as forças. Os processos de regateio estão muitas vezes a cargo das pessoas, que têm um papel de fronteira entre o sistema e o subsistema, interagindo entre si como representativos do grupo. Os representantes de um grupo têm que negociar com os do outro grupo, para discutir os resultados e compromissos que pretendem. Estes

representantes têm que negociar com os membros do seu próprio grupo para saber a opinião, clarificar qual a vontade de aceitar resultados potenciais e ajustar as aspirações. É o processo político desdobrado, ou seja, os representantes encontram-se em papéis de limite, negociando com os seus próprios constituintes e com o negociador opositor. São simultaneamente parte de duas dinâmicas.

Segundo Dill (1984) citado por Birnbaum (1988:146), a liderança no modelo político é caracterizada pelo facto de o gestor de topo actuar como líder político, dando mais importância à aprendizagem informal do que à análise dos resultados. O gestor de topo tem consciência que a liderança depende da sua presença e do tempo, a influência é exercida por pessoas que estão presentes, que se comprometem, que efectuam alianças e negociam. Parte da influência do líder político está no saber onde está, e deve saber decidir o que tem que ser feito e o que deve esperar. A persuasão e a diplomacia são a maior arma na confiança administrativa. Os conflitos e a discórdia são entendidos pelo líder político como normais, aceitam opiniões diferentes, e usam as opiniões opostas de uma forma criativa. O líder político considera que existem muitas formas dos objectivos serem alcançados, a flexibilidade e o realismo são importantes, e é necessário compreender as dinâmicas da organização como são na realidade e não como gostaria que fossem.

Por outro lado, o líder político reconhece que é necessário introduzir um certo grau de racionalidade para gerir os processos. Tenta encontrar um equilíbrio entre o seu julgamento e a compreensão dos valores dos outros. Ele considera que a gestão e os orçamentos não são apenas técnicos, mas também balanços de poder, através dos quais as pessoas e os grupos expressam as suas teorias.

Existem muitas fontes de poder nos sistemas políticos, e a maioria dos grupos espera exercer influência e liderança. O maior papel de liderança pertence ao gestor de topo, e a importância que confere à comunidade sugere que ele não regula, serve. Segundo Walker (1979) citado por Birnbaum (1988:147) apesar de uma escola ou universidade ser constituída por grupos com diferentes interesses, o gestor de topo tenta encontrar soluções para os problemas de maneira a satisfazer os vários grupos existentes na organização.

Uma das principais características do líder político é a responsabilidade de mediação. Kerr (1963) citado por Birnbaum (1988:147) refere que a responsabilidade de mediação transcende a supervisão institucional e pessoal, inclui o progresso institucional.

Baseando-se nos aspectos dominantes do modelo político, Silva (2004:97) considera que:

“No âmbito deste cenário, a universidade configura-se-nos como uma “arena política” onde se confrontam os interesses divergentes dos actores e dos grupos em conflito, sendo a acção organizacional determinada pelo processo político de solução dos conflitos. Neste prisma, a gestão universitária, por exemplo, consistirá no controlo dos conflitos para que não atinjam o estado de ruptura, na negociação de interesses visando a produção de decisões consensuais e na conciliação das estratégias opostas para se encontrar um equilíbrio de poder. Casos de confrontos de concepções, de objectivos, de interesses, de modelos de gestão, de políticas, convertem-se no quotidiano da acção organizacional no interior da universidade, actuando os gestores a vários níveis, segundo Baldrige e al. (1978:45) e March (1991:27), como árbitros ou moderadores.”

Os principais problemas subjacentes a este modelo são os seguintes:

- o dualismo de controlo, que se manifesta pelos conflitos constantes entre a autoridade profissional e a administrativa. Alguns grupos são mais fortes que outros, mas nenhum é suficientemente forte para dominar todos os outros ao mesmo tempo. Em certas situações torna-se necessário gastar tempo para construir posições, que sejam aceites por outros grupos, através do desenvolvimento de alianças.

- Alguns grupos tentam controlar a informação como fonte de poder, podendo enfraquecer assim outros grupos organizacionais. Na competição pelos recursos, ganham os grupos mais fortes, com melhores argumentos, podendo assim levar a diferenças de desenvolvimento nos vários sectores organizacionais. Dá-se pouca importância à abordagem racional. Neste sentido, Bush (1994: 43) refere que dão pouca atenção ao nível institucional e aos aspectos estandardizados da organização.

Cohen & March (1974:116) citados por Silva (2004:98) consideram que:

“O que é relevante neste modelo é o facto de considerar no processo de tomada de decisões uma série de factores relacionados com a colocação e a distribuição do poder nas organizações, com a coexistência entre o poder formal e o poder informal dos grupos de coalizões e com a correlação entre estas forças, tornando este processo pouco racional.”

A indiferença é uma das características dos sistemas políticos, ou seja, apenas uma pequena percentagem dos elementos participa activamente no governo, a maioria é apática. Baldrige (1971)²⁷ citado por Birnbaum (1988:137) refere que o rebentar do

²⁷ Baldrige (1971:35- 36) fundamentou o seu modelo em quatro elementos teóricos que se aplicam à organização universitária: o conflito, o poder da comunidade, os grupos de interesse e o sistema aberto, e defende também que o modelo político adequa-se melhor para compreender o funcionamento das

conflito nas organizações do ensino superior é inibido, considerando que o poder tende para resultados específicos, grupos diferentes desenvolvem esferas de influência diferentes, que têm a ver com os resultados que lhes dizem respeito. Ainda sobre este aspecto, Baldrige (1971:419), afirma que, segundo este modelo, as decisões devem ser compreendidas como resultado do confronto de valores e não tanto de objectivos, considerando que o papel dos grupos na formulação das políticas se resumia em defender interesses específicos.

- Steinbruner (1974) citado por Birnbaum (1988:144) refere que, no sistema político, o resultado é o produto de muitas forças, podendo não ser compreendido e nem preferido por muitos participantes.

Silva (2004:98-99), ao criticar este paradigma, aponta-lhe aspectos positivos e negativos. Relativamente aos aspectos negativos, iremos sintetizar apenas os mais importantes no âmbito do presente estudo:

- enfatiza demasiado a análise nos grupos e coalizões de indivíduos e suas estratégias, perdendo-se assim um pouco a imagem global da organização académica, particularmente os factores que contribuem para a coesão organizacional.

- A luta pelo poder entendida como processo organizacional relevante que activa dinâmicas no interior das organizações, pode converter-se num factor negativo para o desenvolvimento da organização, considerando que, devido às disputas por interesses divergentes, podem ser postos de lado os seus fins e os valores comuns que geram a coesão organizacional. A este propósito, o autor refere que:

“ (...) a vida científico-académica no interior da universidade não pode compadecer-se com as veleidades do “jogo político” ao qual parece poder reduzir-se a análise da acção organizacional, principalmente quando estamos no domínio da produção, gestão e divulgação do conhecimento científico, actividades que exigem um clima de maior estabilidade.” (Ibidem).

- A autonomia universitária que é um princípio fundamental do funcionamento da organização universitária na base da qual se constrói o espaço de manobra dos docentes e gestores, é afectada considerando que o confronto democrático e a tomada de decisões passa a depender mais de factores conjunturais tais como as condições da negociação, as

universidades. Deste modo, este funcionamento deve ser entendido como um processo político assente nos seguintes pressupostos: a inactividade, a participação, a organização, o conflito e a autoridade. Assim a inactividade destaca-se, visto que, nem todos participam deixando a cena política aos administradores; a participação é fluida considerando que os actores só participam quando têm interesses a salvaguardar; a organização está fragmentada em pequenos grupos com diferentes objectivos e valores, vivendo numa “coexistência armada”; o conflito transforma-se num importante factor de promoção da mudança organizacional; a autoridade é limitada pela pressão política dos grupos sendo as decisões o resultado de compromissos negociados; existem grupos de interesse externos que exercem influência sobre os processos internos de decisão.

possibilidades e as vantagens das alianças e dos compromissos, a natureza e a força dos interesses divergentes e os consensos negociados do que propriamente da competência e da autoridade dos peritos e dos objectivos e políticas gerais que a organização persegue. Este factor pode condicionar a acção dos administradores e gestores universitários assim como a participação dos outros membros da comunidade académica devido às regras do próprio “jogo político” e aos problemas que a situação de conflito constante e sua solução eminente pode provocar.

2.4. As organizações de ensino superior como organizações profissionais

Neste ponto, pretende-se defender que as organizações de ensino superior são organizações profissionais à luz da tipologia de Mintzberg (1995). Contudo, convém antes de mais, apresentar as principais características das organizações profissionais na óptica deste autor, para se poder compreender em que medida é que as organizações de ensino superior podem ser consideradas profissionais.

2.4.1 – Principais características das organizações profissionais

Considerando o objecto do presente estudo, a tipologia apresentada por Mintzberg pode ser muito útil, para se desenvolver as principais características das organizações profissionais, o que vai permitir analisar e compreender a organização e funcionamento do Instituto Superior Público, centrando-se na acção do gestor de topo (Presidente do referido Instituto).

As organizações profissionais para poderem funcionar, apoiam-se nas competências e nos conhecimentos dos seus operacionais, que são profissionais. Por isso, é que, a componente-chave destas organizações é o centro operacional. Por outro lado, elas produzem bens ou serviços standardizados.

Segundo Mintzberg (1995:380), o ponto mais importante é o seguinte:

“ (...) para coordenar as suas actividades, a burocracia profissional apoia-se na estandardização das qualificações e no parâmetro de concepção que lhes corresponde, a formação e a socialização. A burocracia profissional recruta especialistas devidamente formados e especializados – que são profissionais – para o seu centro operacional, dando-lhes uma latitude considerada no controlo do seu próprio trabalho»”

Pode-se então afirmar, que o trabalho dos operacionais é especializado na dimensão horizontal, mas alargado na dimensão vertical. O profissional controla o seu trabalho, age de uma forma relativamente independente dos seus colegas, mas continua próximo dos clientes que serve.

A formação e a socialização são situações problemáticas nas organizações profissionais, porque a formação inicial, feita geralmente numa instituição de formação é longa (dura vários anos), e muitas vezes é complementada com um estágio nas instituições, o que implica a aplicação prática dos conhecimentos, tendo assim, o complemento do processo de socialização, da aprendizagem das normas da profissão. Assim, o processo de formação profissional é um processo contínuo, isto é, o profissional melhora a sua qualificação à medida que aparecem novos conhecimentos.

A estrutura destas organizações é essencialmente burocrática, e a sua coordenação é assegurada pelos padrões que pré-determinam o que deve ser feito (Mintzberg, 1990: 381).

As normas dessas organizações são geralmente elaboradas fora delas, em associações profissionais autogeridas. Assim, estas organizações realçam a importância do poder da competência que é de natureza profissional (Blau, 1967-1968, citado por Mintzberg, 1995:382).

Neste sentido, as organizações profissionais não podem utilizar a formalização exaustiva do trabalho profissional ou sistemas que o planeiem e o controlem (idem:382).

Nestas organizações, a relação entre o profissional e os seus clientes assenta num grau elevado de autonomia profissional, ou seja, os profissionais não necessitam de responder às ordens dos quadros hierárquicos e têm a possibilidade de consultar sempre os seus colegas. Assim, o mecanismo de coordenação que se pode utilizar é, de facto, a standardização das qualificações, sendo os outros quatro mecanismos de coordenação, limitados nestas organizações. De acordo com Mintzberg (1995:383), para se compreender o funcionamento do centro operacional destas organizações:

“ (...) torna-se útil representá-lo como sendo um repertório de programas – padrão – de facto, os programas que os profissionais são capazes de realizar, estão prontos a realizar – e que são aplicados a situações que já foram relatadas, pré-determinadas, standardizadas e que são consideradas contingências”.

Relativamente ao processo de classificação, Mintzberg (1995:383) afirma que o trabalho do profissional engloba duas fases distintas: categorizar as necessidades do cliente em função do grau de contingência, o que indica que o programa – padrão deverá ser utilizado, uma tarefa que é conhecida como diagnóstico (e aplicar ou executar esse

programa correspondente a esta fase de execução). O processo de classificação permite a estas organizações dividir as suas diferentes tarefas operacionais e consigná-las a profissionais que são relativamente autónomos.

O processo de classificação cria uma equivalência entre estruturas por funções e estruturas por mercados, isto é,

“ (...) como os clientes são classificados em categorias – e uma vez que cada categoria está associada aos especialistas de uma mesma função, o agrupamento das unidades na estrutura da burocracia profissional faz-se ao mesmo tempo numa base de mercado e numa base funcional» (Idem: 385).

Nestas organizações, o apoio logístico está muito desenvolvido (para além do centro operacional que é a parte mais importante) e tem essencialmente como missão a de servir o centro operacional.

Os quadros, a tecnoestrutura e a linha hierárquica não são as partes mais desenvolvidas nestas organizações, visto que, o trabalho do centro operacional já se encontra coordenado pela standardização das qualificações.

As organizações profissionais são estruturas muito descentralizadas quer na dimensão vertical quer na dimensão horizontal. Assim, para este autor:

“Uma grande parte do poder sobre o trabalho operacional está situada na base da estrutura, partilhada com os profissionais do centro operacional. Muitas vezes, cada um deles trabalha com os seus próprios clientes, submetidos apenas ao controlo colectivo dos seus colegas que inicialmente o formaram e o socializaram e, daí em diante, reservam-se o direito de censurar a sua actividade no caso de falta profissional” (Idem: 386).

O poder do profissional tem duas origens: no seu trabalho que é muito complexo (não pode ser supervisionado por um superior hierárquico ou standardizado pelos analistas), e nos seus serviços que são muito solicitados. Este último aspecto confere ao profissional uma mobilidade que faz com que ele exija uma autonomia considerável no seu trabalho (Mintzberg, 1995:386). Por outro lado, o profissional identifica-se mais com a sua profissão do que com a organização onde a pratica. Aliás, segundo SIAR (1975), citado por Mintzberg (1995:386), nestas organizações, mesmo a promoção, não está relacionada com a ascensão numa hierarquia administrativa, mas sim com o progresso profissional, ou com a capacidade de resolver problemas mais ao menos complexos.

Estas organizações possuem uma estrutura administrativa muito democrática, pelo menos relativamente aos profissionais do centro operacional, pois segundo o mesmo autor:

“Na realidade, estes não só controlam o seu próprio trabalho como procuram exercer o controlo colectivo sobre as decisões administrativas que os afectam, por exemplo, o recrutamento dos seus colegas, decisão sobre as promoções e a distribuição dos recursos. O controlo destas decisões exige o controlo da linha hierárquica da organização o que os profissionais fazem, assegurando que os seus membros sejam “dos seus” (Idem: 388).

Assim, uma parte do trabalho administrativo é realizado pelos próprios profissionais, isto é, geralmente os professores (dos vários níveis de ensino) têm obrigações administrativas e estão integrados em várias comissões, o que lhes garante um certo controlo sobre as decisões que afectam o seu trabalho. Mintzberg diz também que:

“ (...) além disso, os administradores em tempo inteiro, que não querem ser completamente desprovidos de poder nestas estruturas, têm de ser membros da profissão, de preferência eleitos pelos operacionais ou pelo menos têm de ser nomeados com o seu consentimento. Consequentemente, daí surge, uma estrutura mais democrática” (Idem: 389).

As organizações profissionais algumas vezes são designadas como «organizações colegiais» devido ao poder que os operacionais têm nas mesmas. Alguns autores, descrevem-nas como pirâmides invertidas nas quais os profissionais se situam no topo e os administradores abaixo deles, para os servir. Assim, Etzioni (1959), citado por Mintzberg (1995: 389), diz o seguinte:

“ (...) Nas organizações profissionais a correlação entre funcional – especialista e operacional – gestor, se é que esta correlação existe, encontra-se invertida. Os quadros administrativos nas organizações profissionais são responsáveis pelas actividades secundárias; estes administram os meios que são postos à disposição da actividade principal que é a dos especialistas ...No interior da estrutura, a decisão final está nas mãos dos diversos profissionais e dos organismos de decisão dos quais são membros. O professor decide qual vai ser o campo de investigação que vai abordar e em grande parte o que é que tenciona ensinar; o médico determina qual o tratamento que deve ser administrado ao doente”.

Relativamente ao pessoal de apoio (que geralmente é mais numeroso que o profissional), que executa principalmente trabalho não profissional, não existe uma democracia nas organizações profissionais, mas sim uma oligarquia de profissionais. Assim, segundo Mintzberg:

“As unidades de apoio tais como os serviços domésticos ou de cozinha nos hospitais, e de impressão nas universidades, são muito provavelmente geridas de uma forma muito apertada a partir do vértice da organização. Na realidade, existem como constelações de burocracias mecanicistas dentro da burocracia profissional” (idem: 391).

Nestas organizações assiste-se geralmente a duas hierarquias paralelas, uma para os profissionais, no sentido ascendente e que é de natureza democrática, e a outra para as funções de apoio logístico, no sentido descendente e que tem a natureza de uma burocracia mecanicista (Mintzberg, 1995:391).

Para Binrbaun (1988:3), a falta de clareza entre os componentes da estrutura organizacional dá origem aos problemas de governo das organizações de ensino superior, que estão ligados com o exercício da autoridade. Surgem entre os membros da direcção, administração e professores, originando um sistema dual de controlo, o administrativo e o académico. Os dois sistemas estão separados quer relativamente à estrutura, quer em sistema de autoridade diferente: os professores têm autoridade profissional, fornecem conhecimento especializado e de julgamento nas áreas profissionais, e estes julgamentos são actos formalizados, não podem ser coordenados por outros; a autoridade administrativa implica o controle e a coordenação de actividades, a autoridade profissional implica a autonomia e o conhecimento individual. São dois tipos de autoridades diferentes que estão em desacordo mútuo. Os interesses dos administradores estão focados na eficiência e não compreendem a natureza única da organização académica. Por outro lado, o papel da administração não é o de governar os académicos, mas o de lhes prestar assistência, fornecendo os meios que satisfaçam as suas necessidades.

Nesta linha de ideais, Mintzberg (1995:391) diz que:

“Na hierarquia profissional o poder reside na especialização; o que aliás não impede a existência de uma hierarquia rígida, mas obriga-a a reflectir o nível de especialização e as experiências profissionais. ... Na hierarquia não profissional o poder e os estatutos estão associados à função e não aos indivíduos. ... Ao contrário da estrutura profissional, nesta o que é importante é a prática administrativa e não a função especializada para se poder atingir um determinado estatuto”.

Baldrige (1971:114), na análise da organização universitária também reconheceu a existência de duas estruturas paralelas de autoridade: a burocrática, exercida pelos administradores e gestores, caracterizada pelas cadeias formais de comando de cima para

baixo, e a profissional, constituída pelos conselhos de peritos, que aconselham e dão pareceres especializados para a tomada de decisões.

Existem pois, nas organizações profissionais, duas hierarquias paralelas (hierarquia profissional e hierarquia não profissional) que são opostas e independentes uma da outra.

2.4.2. As organizações de ensino superior como organizações profissionais

Mintzberg (1995) considera as organizações educativas como organizações profissionais, tal como já foi referido anteriormente. Podemos afirmar também, que a maioria dos autores da área da administração educacional, qualificam as escolas de ensino não superior e superior de organizações profissionais sem qualquer discussão teórica prévia, ou seja, partem do princípio que esta qualificação das escolas como organizações profissionais não precisa de discussão.

Segundo Shilling (1992:77-8), Starratt (1994:25), e Giddens (1996:140-1) citados por Dinis (1997: 84):

“Aparentemente a qualificação das escolas como organizações burocráticas, em sentido estrito, (King, 1973, 434 SS.; Banks, 1971:160), não é, actualmente, tão consensual como no passado. O desenvolvimento de novos quadros de leitura das organizações vieram mostrar que a compreensão das organizações não passa exclusivamente, nem principalmente, pela forma e estrutura, e que importa considerar prioritariamente a intenção e acção enquanto produtoras do próprio contexto”

O mesmo autor diz ainda que:

“Mesmo assim, (...) a imagem dominante quando se fala da escola é a de uma organização burocrática. Isso acontece com os professores que apelidam o estilo dos membros dos órgãos directivos de burocráticos; acontece com estes que acusam a administração educativa central de produção normativa excessiva e burocratizante; acontece com o cidadão comum que não compreende as exigências de regulação administrativa e as identifica com a burocracia estatal. Acontece igualmente com os agentes da educação administrativa central que reclamam das exigências das escolas, dos seus órgãos directivos, por uma maior regulamentação de aspectos do funcionamento dos estabelecimentos de ensino, acusando-os de incapacidade na assunção das margens de liberdade que a indefinição normativa permite» (Ibidem).

No contexto do presente estudo, considera-se ser necessário discutir se as organizações de ensino superior são organizações profissionais, de acordo com os contributos de Mintzberg (1995) e de Binrbaun (1988), tentando discutir e situar as instituições de ensino superior no quadro teórico das organizações profissionais.

Os aspectos principais apresentados por Mintzberg na identificação das organizações profissionais, remetem para um conjunto de características que a seguir se vai sintetizar:

- o centro operacional é a componente chave destas organizações, pois para poderem funcionar apoiam-se nas competências e nos conhecimentos dos seus operacionais que são profissionais. A componente apoio logístico é também muito desenvolvida nestas organizações.

- Produzem bens e serviços standardizados e, para coordenar as suas actividades, apoiam-se na standardização das qualificações e no parâmetro de concepção que lhe corresponde: a formação e a socialização.

- O profissional tem um grau de autonomia na realização do trabalho relativamente elevado e a interdependência entre os profissionais é relativamente baixa.

- Ocorre uma forte especialização do trabalho e uma descentralização vertical e horizontal, devido à natureza fracamente estruturada e ambígua da actividade profissional.

- Existem nestas organizações duas hierarquias paralelas, a profissional e a não profissional que são opostas e independentes uma da outra.

No que diz respeito à primeira característica, de facto, em qualquer estabelecimento de ensino (não superior e superior), a actividade principal é o ensino ministrado aos alunos e as restantes actividades realizadas nos estabelecimentos de ensino destinam-se a criar as condições para o exercício da docência.

A componente apoio logístico engloba todas as actividades cuja execução cria as condições materiais e administrativas necessárias à actividade lectiva. Os professores também realizam algumas actividades de natureza administrativa (como por exemplo, a elaboração dos horários, a organização das turmas), mas o volume maior e a sua realização de forma contínua e sistemática, é da responsabilidade do pessoal não docente. Os serviços administrativo, de reprografia, bufete, vigilância, portaria e PBX, serviços de acção social, de limpeza, cozinha e refeitório são algumas dessas actividades e serviços.

No Instituto em causa podemos considerar que a actividade essencial é o ensino e as outras actividades existentes têm como objectivo criar as condições para o exercício da docência.

No que concerne à segunda característica, podemos confirmar a sua existência, pois a standardização das qualificações como mecanismo de coordenação e controle do trabalho dos professores nas escolas é formalmente realizada através dos concursos a que só podem concorrer os detentores de determinadas habilitações científicas e profissionais.

Por uma formação específica adequada concretizada pela posse de um título académico e profissional, é esperado que os profissionais actuem no exercício da sua actividade de determinada forma (Dinis, 1997: 89).

Contudo, sendo o mecanismo de coordenação para as qualificações limitado, é necessário recorrer-se a formas complementares de coordenação, integração e controle, tais como os processos de socialização profissional no local de trabalho. Assim, o mesmo autor, diz o seguinte:

“Esta formação e socialização profissional no local de trabalho sendo de extrema importância dada a natureza fracamente estruturada e ambígua do trabalho e a grande autonomia do profissional docente, reveste-se de duas vertentes quase nunca desenvolvidas de forma equilibrada ou mesmo equiparada. A que tem por objecto a actividade docente em abstracto e a que tem em conta a realidade organizacional onde ela é realizada” (Ibidem).

No caso concreto do Instituto, utiliza-se a formação e a socialização quando se recorre a acções formais e informais que permitem aos profissionais (e aos outros membros da organização) interiorizarem as competências, normas, valores e procedimentos para a realização do trabalho.

Relativamente à terceira característica, também se verifica, pois de facto:

“(…) devido à elevada especialização horizontal dos professores nomeadamente no que respeita às especialidades disciplinares do saber, os detentores do poder hierárquico abstêm-se de intervir na relação professor – alunos no interior da sala de aula. Essa situação traz por arrastamento a não intervenção, igualmente, nos domínios profissionais não directamente relacionados com a especialidade científica, isto é, nos domínios do saber e das técnicas pedagógico - educativas genéricas” (Idem: 90).

Os professores também possuem um elevado grau de autonomia na realização das suas tarefas e actividades de ensino. Assim, “A aceitação de que, pelas qualificações e pela prática, os professores detêm um conhecimento suficiente para sustentar a sua discricionariedade e julgamento pessoais adequados ao momento da relação (aula) é uma das condições do exercício docente” (Ibidem).

Os professores têm também total autonomia na selecção dos materiais de ensino, as estratégias e metodologia de ensino, a organização espacial da turma, a gestão do tempo de aula (Dinis:90). Relativamente à reduzida interdependência entre o trabalho pedagógico dos professores, o mesmo autor diz o seguinte:

«No exercício das suas actividades docentes, os professores encontram o seu trabalho organizado em termos materiais (espaço – tempo) segundo duas linhas principais, referentes à organização horizontal da escola: grupo – disciplina e o grupo – turma. Relativamente à primeira eles interagem entre si, dentro de uma mesma área do saber científico. (...) Relativamente à segunda os professores interagem entre si e com os alunos (com estes numa amplitude muito reduzida) numa relação que tem por foco a turma» (Idem: 90-91).

Neste caso concreto, considerando que se trata de uma instituição de ensino superior, este aspecto sobressai ainda mais, pois quanto mais formação e experiência tiverem, os professores adquirem uma autonomia considerável na realização das suas tarefas e actividades de ensino.

Quanto à quarta característica também é visível, pois segundo Ogawa (1984), citado por Dinis (1995:92), «A especialização resultante destes dois vectores, um pedagógico o outro científico encontram-se no cerne da sua autonomia profissional e da inibição da intromissão de terceiros na relação pedagógica professor – turma e professor – aluno».

Este aspecto, também se verifica no Instituto, pois os docentes possuem autonomia profissional, própria das organizações académicas.

Neste sentido, Birnbuam (1988:27) justifica a complexidade do trabalho das organizações académicas com o facto de terem uma natureza diferente das outras organizações.

Nestas organizações não há domínio sobre o trabalho dos professores, visto que, estão escudados pelos princípios de liberdade académica, enquanto que, nas organizações empresariais, os profissionais são controlados pela corporação administrativa, que pode tomar decisões sem a consulta de todos. As normas das organizações académicas são mais ambíguas e diversas, os principais empregados (os professores) são altamente especializados e profissionalizados. Têm uma tecnologia pouco clara, baseada em capacidades profissionais, assumindo uma participação fluida na tomada de decisão.

Quanto à quinta e última característica, verifica-se nestas organizações, devido à existência de duas hierarquias paralelas, uma para os profissionais, no sentido ascendente e que é de natureza democrática e a outra para as funções de apoio logístico (pessoal não docente), no sentido descendente e que tem a natureza de uma burocracia mecanicista (Mintzberg, 1995:391). Aliás, Birnbuam (1988) fala num sistema dual de controlo, o administrativo e o académico, existente nas organizações de ensino superior, e estes dois sistemas estão separados quer relativamente à estrutura, quer em sistemas de autoridade

diferentes: a autoridade profissional que implica autonomia e conhecimento individual e a autoridade administrativa que implica controle e coordenação de actividades.

Em conclusão, pode-se afirmar que, as organizações não são sistemas sociais homogêneos, isto é, as suas diversas componentes e subsistemas podem funcionar segundo estruturas diferentes. Por outro lado, as organizações são construções sociais e reflectem a diversidade humana e social. Assim, na análise dos conceitos de organização profissional e das instituições de ensino superior como organizações profissionais é importante ter sempre presentes dois aspectos:

- qualquer tipologia é por definição um modelo que, relevando aspectos particulares da realidade empírica para efeitos de classificação, não esgota nem abarca a complexidade dessa mesma realidade. Como tipos ideais, as configurações propostas por Mintzberg, devem ser compreendidas, como simples instrumentos de análise, e serão assim entendidas na tentativa de descrição do Instituto como organização profissional.

- Na sequência do que se disse acima, deve-se ter uma visão holística da organização como sistema de acção.

3. A especificidade da gestão das organizações educativas

“Três condições distinguem o trabalho dos administradores escolares do dos seus colegas em contextos não escolares: o carácter singularmente moral das escolas; uma força de trabalho altamente instruída, autónoma e permanente; e ameaças regulares e imprevisíveis à estabilidade organizativa. A exigência do contexto requer que os administradores escolares confiem mais na liderança do que na rotina administrativa para influenciar os professores e negoceiem a complexa relação entre os cinco imperativos institucionais da administração escolar: exigências de carácter moral, instrutivo, político, administrativo e de papéis sociais/interpessoais”. (Greenfield, 1999: 257)

Teixeira (1998:3) definiu o conceito de gestão da seguinte forma:

“(…) o processo de se conseguir obter resultados (bens ou serviços) com o esforço dos outros. Pressupõe a existência de uma organização, isto é, várias pessoas que desenvolvem uma actividade em conjunto para melhor atingirem objectivos comuns. Muitas vezes, provavelmente na maior parte dos casos além da orientação e coordenação de pessoas, a gestão implica também a afectação e o controlo de recursos financeiros e materiais.”

Para os teóricos clássicos da administração (Taylor, Fayol, citados por Chiavenato, 1999), as funções básicas do gestor são as seguintes: planeamento, organização, direcção e controlo. Estas funções administrativas estão em interacção dinâmica e formam o processo administrativo, que segundo Chiavenato (1999, p.138) se apresenta de forma

sequencial e que se repete como um ciclo. Assim, pode-se afirmar que, as funções administrativas de um gestor se relacionam e interagem de forma dinâmica formando um ciclo dinâmico interactivo.

Teixeira (1998:3-5), definiu as quatro funções fundamentais da gestão da seguinte forma:

- o planeamento, que é o processo de determinar antecipadamente o que deve ser feito e como fazê-lo e que implica a ideia de acção a desenvolver para que as coisas aconteçam de facto.

- A organização, que consiste em estabelecer relações formais entre as pessoas, e entre estas e os recursos, para atingir os objectivos propostos. Um dos aspectos fundamentais desta função é assegurar que a pessoa certa, com as qualificações certas, está no local exacto e no tempo certo, para que melhor sejam cumpridos os objectivos.

- A direcção, é o processo de determinar, isto é, afectar ou influenciar o comportamento dos outros. Assim, a direcção envolve: motivação, liderança e comunicação. A motivação, em termos gerais, consiste no reforço da vontade das pessoas se esforçarem por conseguir os objectivos da organização.

A liderança é a capacidade de conseguir que os outros façam aquilo que o líder quer que lhes façam, e pode ser posta em prática de diversas formas (desde o estilo autocrático ao participativo). A liderança é um aspecto da direcção que, por sua vez, é uma função da gestão – a forma como o gestor lidera define, em certa medida a sua categoria. A comunicação é o processo de transferência de informações, ideias, conceitos ou sentimentos entre as pessoas, e é muito importante na gestão.

- O controlo é o processo de comparação do actual desempenho da organização com standards previamente estabelecidos, apontando as eventuais acções correctivas. Esta prática da função deve conduzir à determinação correcta dos desvios verificados e definir as acções necessárias para que sejam corrigidos e evitados no futuro.

Verifica-se, nestas quatro funções fundamentais de gestão, a existência de uma total interdependência, aliás, como já se tinha feito referência.

Relativamente aos níveis de gestão, Teixeira (1998:6-7), considera existirem três níveis fundamentais: institucional, intermédio e operacional.

No nível institucional, a gestão caracteriza-se fundamentalmente por uma forte componente estratégica, isto é, envolvimento da totalidade dos recursos disponíveis na determinação do rumo a seguir (geralmente associado a acções com implicações de médio e longo prazo) e pela formulação de políticas gerais, isto é, que são definidas de forma genérica e dizem respeito a toda a organização. Corresponde aos membros do conselho da administração, gerência, conselho de gestão e direcção geral.

No nível intermédio, predomina uma componente táctica que se caracteriza pela movimentação de recursos no curto prazo e a elaboração de planos e de programas específicos relacionados com a área ou função do respectivo gestor. É desempenhada pelos directores de divisão, directores de área, directores funcionais e directores de departamento.

No nível operacional, predomina a componente técnica e a actividade destes gestores traduz-se fundamentalmente na execução de rotinas e procedimentos. É desempenhado pelos supervisores, chefes de serviço e chefes de secção.

No que concerne às tarefas e aptidões necessárias do gestor, segundo o referido autor (1998, pp.7-8), a actuação dos gestores avalia-se geralmente por padrões de eficiência e eficácia, que são conceitos diferentes: a eficiência - consiste na relação proporcional entre a qualidade e a quantidade de *inputs* e a qualidade e a quantidade de *outputs* produzidos. Assim, quanto maior for o volume de produção conseguido com o mínimo de factores produtivos, maior é o grau de eficiência do gestor responsável; a eficácia - é a medida em que os *outputs*, produzidos pelo processo, se aproximam dos objectivos propostos. Assim, quanto menor forem os desvios entre o planeado e o realizado, maior é o grau de eficácia do gestor responsável.

Para ser eficiente e eficaz, o gestor deve possuir e continuamente desenvolver várias aptidões essenciais. Geralmente consideram-se fundamentais três tipos de aptidões necessárias a quem deseja enfrentar o desafio de ser um gestor: aptidão conceptual, aptidão técnica e aptidão em relações humanas.

A aptidão conceptual, consiste na capacidade para apreender ideias gerais e abstractas e aplicá-las em situações concretas. Engloba a capacidade para ver a organização como um todo. A aptidão técnica que consiste na capacidade para usar conhecimentos, métodos ou técnicas específicas no seu trabalho concreto, conhecimentos e experiência em engenharia, informática, contabilidade, etc. A aptidão em relações humanas, consiste na capacidade de compreender, motivar e obter a adesão das outras pessoas. Envolve características relacionadas com as capacidades de comunicar, trabalhar e entender as atitudes e os comportamentos dos indivíduos e dos grupos.

Desde as teorias de Taylor e Weber que o conceito clássico de gestor tem vindo a sofrer uma evolução, acompanhando a evolução das teorias organizacionais. Do modelo burocrático às noções de organização aprendente, o papel dos gestores tem sofrido alterações com o objectivo de tornar as organizações mais eficazes e capazes de responder aos desafios tecnológicos, sociais, científicos, económicos e culturais em constante transformação.

Segundo Ortega (1999), os processos de mudança que ocorrem na sociedade actualmente e que afectam todo o conjunto dos sistemas educativos têm vindo a alterar a forma como é entendida a gestão escolar, exercendo uma pressão especial na figura do gestor escolar que necessita de constantemente encontrar pontos de equilíbrio entre as pressões externas e os problemas levantados pela sua própria comunidade educativa.

A administração escolar é considerada particularmente complexa. Assim, segundo Greenfield (1999), os contextos onde se movem os gestores escolares são espaços exigentes e singulares, e afirma este autor que, as peculiaridades da escola, enquanto organização, fazem com que a gestão desta tenha características específicas, anunciando três condições (o seu carácter moral, as ameaças regulares e imprevisíveis que resultam do facto de a escola ser um sistema aberto à comunidade e de ter um público como os professores que são mão de obra altamente qualificada), que distinguem o contexto de trabalho do administrador escolar, do contexto de trabalho do gestor de uma empresa.

As organizações são em si mesmas específicas, mas as escolas são peculiares, fazendo com que a sua gestão seja vista como um caso particular. É neste sentido que Greenfield (1999:259) refere que:

“Embora haja semelhanças, o trabalho de administração de uma escola é diferente, em aspectos essenciais, do trabalho de administração noutros contextos. O trabalho do administrador escolar envolve uma comunicação cara a cara, é orientada para a acção, é reactivo, os problemas que surgem são imprevisíveis, as decisões são frequentemente tomadas sem uma informação exacta ou completa, o trabalho acontece num contexto imediato, o ritmo é rápido, há interrupções frequentes, os próprios episódios de trabalho tendem a ser de curta duração, as respostas não podem ser adiadas, as resoluções de problemas envolvem muitas vezes vários actores, e o trabalho é caracterizado por uma pressão generalizada para manter uma escola pacífica e funcional, apesar de grandes ambiguidades e incertezas.”

Considerando que, o objectivo essencial do presente estudo é descrever e compreender a acção quotidiana do Presidente de uma instituição do ensino superior, importa fazer uma breve abordagem teórica sobre a gestão deste nível de ensino.

A nível das instituições de ensino superior, importa esclarecer o conceito “governo”²⁸ para se compreender a natureza da gestão das organizações de ensino superior.

²⁸ O conceito “governo” tem a sua origem do inglês “governance” que se refere às actividades de governo e administração das universidades. Para Fanelli (1998:15), consiste “no exercício de autoridade para a adopção de decisões sobre assuntos essenciais que dizem respeito ao desenho e ao funcionamento dos sistemas de educação superior e suas instituições.”

Segundo o Relatório sobre o Ensino Superior nos Países em Desenvolvimento: Perigos e Esperanças (2000:79), a palavra “governo” indica as combinações formais e informais que permitem às instituições de ensino superior tomar decisões e desenvolver acções, incluindo o governo externo, que se refere às relações entre as instituições individuais e os seus supervisores, e o governo interno, que está ligado às linhas de autoridade no interior das próprias instituições. O governo liga-se à gestão, sendo esta entendida como a implementação e execução de políticas.

O governo formal é oficial e explícito, enquanto que, o governo informal refere-se às regras não escritas que dirigem o modo como as pessoas se relacionam entre si nas organizações de ensino superior, destacando-se, a consideração atribuída aos professores e aos administradores, a liberdade de prosseguir as investigações, e as tradições de comportamento estudantil. (Ibidem)

Os autores do referido Relatório consideram que: “É vital articular os direitos e as responsabilidades dos vários actores e definir regras que determinem a sua interacção de uma forma que seja consistente com o alcance de ensino superior de qualidade.” (Ibidem)

O bom governo não é uma condição suficiente para alcançar alta qualidade, mas é certamente uma condição necessária, considerando que, quem define os parâmetros da gestão é o governo. A colegialidade é um valor que deve ser cultivado, bem como a considerável autonomia académica. (Ibidem)

As tradições de governo são diferentes de país para país. Em alguns deles, uma abordagem sistémica e global prevalece sobre uma outra individualista e institucional.

Por exemplo, o sistema de ensino superior europeu ou continental tem sido baseado principalmente no modelo de supervisão estatal. Alguns países em desenvolvimento estão a mudar-se de um sistema de controlo estatal para um de supervisão estatal, com a transição mediada por mecanismos intermédios ou de representação que permitem a participação activa de actores centrais no ensino superior. Diferenças consideráveis existem realmente entre instituições públicas e privadas.

Instituições individuais no interior de cada país também têm as suas próprias tradições de governo, desde os modelos hierárquicos até aos cooperativos.

As universidades americanas, por exemplo, usam um estilo relativamente hierárquico (“unitário”) e dão grande poder aos presidentes e outros executivos. A tradição europeia tem executivos mais fracos. Sendo cada instituição diferente, também o é a forma como é governada. Por exemplo, uma universidade de investigação tem realmente um modelo que é diferente de um instituto recente ou de uma instituição de ensino vocacional (Idem:79-80).

Assim, relativamente aos princípios fundamentais do bom governo, o referido Relatório (Idem:80-83), considera que, apesar destas grandes diferenças existem alguns princípios que têm aplicabilidade genérica e duradoura:

- Liberdade Académica - A liberdade académica é “o direito dos académicos em prosseguirem as suas investigações, de ensinar, e de publicar sem sujeição ao controlo ou restrição pelas instituições que os empregam” (The Columbia Encyclopedia). Se ela não existir, as universidades não conseguem preencher uma das suas principais funções: serem catalizadores e santuários para as novas ideias, mesmo para aquelas que possam ser impopulares.

A liberdade académica não é um conceito absoluto, ou seja, ela tem limites e implica a prestação de contas. Ela reconhece o direito dos académicos em definirem as suas próprias áreas de investigação e de prosseguirem a verdade tal como a verificam. A liberdade académica pode realizar uma contribuição significativa para a promoção da qualidade tanto das instituições como dos sistemas como um todo, mas é necessário que ela seja compreendida e respeitada dentro das instituições e pelas entidades através das quais as instituições prestam contas.

- Governo partilhado – O governo partilhado (governo cooperativo) é uma necessidade. Ele advém do conceito de especialização relativa e tem como objectivo assegurar que as decisões são tomadas por aqueles que estão mais qualificados para as tomar. Ao nível do sistema, procura-se dar às instituições ou aos seus representantes um papel na definição da política do ensino superior. Ao nível institucional, assegura-se aos docentes, que têm voz significativa, poder a nível das determinações da política educativa e, especialmente, a nível do desenvolvimento curricular e das nomeações académicas.

O governo interno das universidades precisa de profissionais, ou mesmo de indivíduos que compreendam como as instituições podem desempenhar melhor as suas responsabilidades académicas. Em quase todas as circunstâncias, os indivíduos com formação académica avançada e experiência são a melhor escolha para desempenharem estas tarefas. O uso de pessoas externas sem experiência pode ser e, frequentemente, tem sido devastador.

O papel dos estudantes num sistema de governo partilhado pode ser polémico, considerando que, estes são uma população transitória cuja permanência nas instituições educacionais dura apenas alguns anos, enquanto que, os docentes e os administradores tendem a permanecer nas instituições durante largos períodos de tempo. Os docentes e os administradores têm por isso mesmo autoridade natural sobre os estudantes em muitas

matérias do governo interno, especialmente em relação a matérias académicas como os padrões de admissão, a política de graduações e os requisitos de graduação.

No entanto, os estudantes, podem desempenhar um papel fundamental em áreas que afectam as suas vidas e nas quais eles têm competência para fornecerem inputs construtivos. Por exemplo, nas áreas não académicas pode-se incluir as actividades extracurriculares e a administração de residências e de serviços estudantis. Nas áreas académicas, também, existe um papel adequado para o input dos estudantes, incluindo nas áreas da oferta de formações, na avaliação dos docentes, e nos requisitos das infra-estruturas.

- Direitos e Responsabilidades Claros – Direitos e responsabilidades mutuamente acordados para cada elemento no sistema de ensino superior são essenciais para um bom governo. Externamente, os papéis dos ministérios da educação e das instituições de ensino superior devem ser claramente articulados por lei e nos documentos de política nacional. Internamente, os docentes, os estudantes, os administradores, os supervisores externos e outros deveriam deter uma compreensão clara dos seus direitos e responsabilidades. Onde as tradições de ensino superior são novas, tal como em muitos países em desenvolvimento, é particularmente importante que os papéis sejam explícitos, através de leis claras e cartas institucionais concebidas como contratos sociais.

- Selecção Meritocrática – O ensino superior só pode funcionar se a selecção e promoção dos docentes, administradores e estudantes for baseada no mérito amplamente definido. As metas particulares de uma instituição podem afectar a forma como ela avalia o mérito, mas a ideologia, o nepotismo, o favoritismo, ou a intimidação não podem permitir-se determinar o progresso. As decisões e selecção devem ser autónomas, feitas no interior da instituição por aqueles que estão perto dos assuntos, com revisão dos pares e ampla consulta a ajudarem a estabelecer os adequados padrões de mérito. A tomada de decisões por burocratas distantes ou por políticos não deve ser encorajada, considerando que, as barreiras legais que impedem o reconhecimento do mérito são especialmente inúteis.

- Estabilidade Financeira – As instituições de ensino superior requerem suficiente estabilidade financeira para permitir um desenvolvimento ordenado. A incerteza financeira, as flutuações orçamentais significativas e o favoritismo político subvertem o bom governo e tornam impossível o planeamento racional. A importância do ensino superior como um bem público deve ser acompanhada de adequado investimento público que possibilite às instituições desempenhar as suas responsabilidades públicas. O provedor do financiamento pode também subverter a autonomia, quando os maiores

financiadores tentam influenciar as actividades das instituições do ensino superior. Este é um perigo particular nos países em desenvolvimento, onde uma única instituição como o Estado ou uma entidade religiosa tendem a contribuir com uma parcela relativamente elevada dos recursos disponíveis nas instituições do ensino superior.

- Prestação de Contas (“Accountability”) – As instituições do ensino superior devem prestar contas aos seus financiadores, quer eles sejam públicos ou privados. A prestação de contas não implica a interferência incontrolada, mas ela impõe a exigência de periodicamente explicar as acções e os sucessos e fracassos examinados de uma forma transparente. Toda a interacção deveria ocorrer dentro do contexto de direitos acordados e de responsabilidades. Os mecanismos de representação, podem ser necessários para ajudarem a determinar o balanço adequado entre a autonomia e a prestação de contas.

- Teste Regular de Padrões – Os responsáveis pelo governo deveriam testar regularmente e verificar os padrões de qualidade. Isto também é parte da prestação de contas institucional, mas é de importância suficiente para ser enumerado só por si como um princípio separado. Consultas alargadas deveriam ser acordadas.

- A Importância da Cooperação Estrita – O governo eficaz requiere cooperação estrita e compatibilidade entre diferentes níveis da administração institucional. Uma regra útil deveria estabelecer que para as nomeações importantes o indivíduo numa situação de supervisão, por exemplo um decano, tem um papel formal – mais do que apenas uma voz – na selecção do candidato, por exemplo um presidente. Isto poderia evitar situações contra producentes e antagónicas, problema especial que acontece onde a tradição electiva prevalece.

Ainda de acordo com o Relatório, os sistemas de governo devem tomar as metas institucionais em consideração e nem todos os princípios acima mencionados se aplicam com idêntica força a todas as instituições do ensino superior. Nas universidades de investigação, o conjunto integral é mais importante, enquanto a liberdade académica ou o governo partilhado pode ser menos importante nas instituições de ensino nacional. O ensino privado com fins lucrativos (um sector em crescimento), apresenta problemas especiais. Estes negócios são responsáveis perante os investigadores que procuram ganhos financeiros, mas também devem levar em conta aqueles princípios dentro do seu modelo de negócio se querem desempenhar um papel no âmbito do sistema alargado do ensino superior.

Apesar destas variações, os referidos princípios são fundamentais e rotineiramente violados pelo mundo, tanto nos países desenvolvidos como nos países em

desenvolvimento, sendo provavelmente violados com mais frequência nestes últimos (Ibidem).

Considerando o objecto de estudo da presente investigação, ou seja, a acção quotidiana do Presidente (gestor de topo) de uma instituição de ensino superior, é necessário para a compreensão da acção dos gestores das organizações educativas fazer uma referência teórica à especificidade das suas funções, bem como, ao tipo de competências que as suportam.

Com o objectivo também de compreender a acção do gestor de topo de uma instituição de ensino superior, e considerando que no capítulo IV se fará uma análise interpretativa à volta de duas dimensões, a saber, a acção do Presidente (os principais papéis que o Presidente desempenha), e o modo como ele lida com a tensão que decorre da função de gestor de topo de uma organização educativa, entre o profissional (docente) e o administrador (gestor), importa fazer uma breve abordagem teórica a cada uma dessas dimensões. Nesta abordagem vai-se tentar enfatizar a singularidade do tipo de gestão e de liderança do Presidente de uma instituição de ensino superior que decorre, de certa maneira, da especificidade das organizações educativas, das suas características, objectivos e ambiguidades.

Vai-se também fazer uma breve abordagem teórica ao gerencialismo como uma nova tendência actual na gestão das organizações educativas particularmente ao nível das organizações do ensino superior.

3.1. Funções do gestor das organizações educativas

Para se compreender a gestão praticada pelo gestor escolar, importa salientar três tipos de factores que a condicionam: as normas que os modelos de gestão introduzem, as próprias características funcionais da gestão escolar e a interpretação pessoal que o gestor lhes confere e que está ligada com a sua personalidade e a situação vivida.

Vai-se fazer uma abordagem genérica às funções dos gestores escolares, aos papéis que lhes estão associados, aos papéis do administrador profissional nas organizações profissionais (segundo Mintzberg) e à caracterização do quotidiano dos gestores escolares.

3.1.1. As Funções do gestor escolar

No seu quotidiano, os gestores escolares desempenham muitas e variadas funções. Greenfield (1999:263-269), refere que as funções dos gestores escolares estão organizadas em “cinco exigências” correlacionadas (constantes no trabalho destes de uma maneira manifesta ou latente, distinguindo-se assim de outros gestores que trabalham noutro tipo de organizações), que são as seguintes:

- a dimensão moral, considerando a dimensão moral das escolas os gestores escolares devem levar em conta estas premissas no seu comportamento organizacional, nomeadamente, no que diz respeito à preocupação com o bem-estar dos alunos.

- A dimensão social/interpessoal, através da qual, os gestores escolares interagem com os outros actores organizacionais com o objectivo de conseguirem coordenar, controlar e implementar programas e políticas.

- A dimensão instrutiva, em que as exigências da função de instrução incluem actividades, problemas e processos ligados às actividades nucleares de ensino-aprendizagem, nomeadamente relacionadas com o desenho do currículo, com o empenhamento de professores e alunos e com a organização da instrução. Este autor reconhece que os gestores escolares dedicam pouca atenção a este domínio, mas aponta expectativas neste domínio em relação a estes.

- A dimensão administrativa, que inclui todos os aspectos técnicos do trabalho do gestor ligados ao planeamento diário, coordenação, controlo e funcionamento da escola.

- A dimensão política, que tem a ver com a necessidade de negociar e conciliar interesses múltiplos e divergentes no interior da escola e resolver eventuais conflitos.

Greenfield (1999: 269), considera que:

“Estas exigências do contexto servem de mediadoras a todo o trabalho dum administrador escolar e, se há alguma possibilidade de administrar uma escola com eficácia, ela está directamente ligada ao grau a que a liderança efectuada pelo administrador seja bem sucedida e sensível a estas exigências.”

Por outro lado, João Barroso e Sten Sjorslev (1991), numa investigação que realizaram sobre as estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias dos doze estados membros da Comunidade Europeia, identificaram quatro grandes grupos de domínios funcionais que decorrem da legislação em vigor nos referidos estados:

- Funções de natureza administrativa e financeira – gerencial, idênticas às que qualquer gestor, em qualquer organização tem de fazer: manter a escola em

funcionamento, respeitando as normas da administração central e as orientações que provêm da própria escola; definir metas, planejar, organizar, controlar, decidir, chefiar; resolver questões disciplinares, dar despacho ao correio; fazer a gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros²⁹.

- Funções de natureza pedagógica e educativa – Nestas funções incluem-se, a responsabilização pelo cumprimento dos programas, a orientação das actividades de ensino aprendizagem, a avaliação dos alunos, a implementação de medidas inovadoras e de redução do insucesso, a manutenção da disciplina e acompanhamento dos alunos. Cabe também ao gestor escolar presidir aos órgãos colegiais que têm como responsabilidade as questões pedagógicas e, nalguns casos, nomeia os cargos de gestão intermédia, como os directores de turma.

- Funções de relações internas - que consistem essencialmente na liderança institucional e na resolução de conflitos, mas também na promoção de um bom clima organizacional, de uma comunicação eficaz e da motivação de professores, alunos e funcionários.

- Funções de relações externas – Sendo o gestor escolar o representante oficial da escola, compete-lhe fazer a ligação desta tanto com a administração central como com instituições locais, como a Câmara, empresas e instituições culturais e desportivas.

Barroso (2001) apresenta vários estudos empíricos sobre os directores de escolas, suas funções, estilos de liderança e sua influência no desempenho da escola³⁰. Segundo o mesmo autor (1995:718), a maioria destes estudos centram-se sobre a análise do comportamento profissional dos chefes de estabelecimento de ensino e desenvolveram-se essencialmente nos Estados Unidos e Canadá, a partir das investigações de Mintzberg (1984) sobre o trabalho dos gestores³¹.

Barroso (Ibidem) diz que, estes estudos tentam descrever o trabalho quotidiano dos directores de escolas primárias ou secundárias, através da identificação das tarefas a que dedicam mais tempo, dos grupos de pessoas com quem estabelecem contactos, do

²⁹ Apesar das diferenças políticas e dos diferentes processos de designação, os referidos autores (1991:105), chegaram à conclusão que, (...) de um ponto de vista formal-legal, não há grandes diferenças nas funções atribuídas ao chefe de estabelecimento de ensino, nos diferentes estados comunitários".

³⁰ Weindling (1990) e Fullan (1991), também fazem referência a vários estudos sobre o desempenho dos directores de escolas.

³¹ Mintzberg (1984) na observação que ele realizou a cinco executivos de cinco médias e grandes organizações (um deles era "superintendente escolar") identificou dez tipos de "papéis" desempenhados pelos gestores que correspondiam a três comportamentos básicos: "interpessoal" (correspondendo os papéis de "símbolo", "líder" e "agente de ligação"); "informacional" (os de "observador activo", de "difusor" e "porta-voz"); e "decisional" (os de "empreendedor", "regulador", "distribuidor de recursos" e "negociador"). Consultar também Mintzberg (1999: 24 a 35)

tipo e duração desses contactos, do modo como é organizado o dia ou a semana de trabalho, das principais competências que revelam, dos papéis que desenvolvem, etc.

Existem outros estudos empíricos sobre os directores de escolas que utilizam perspectivas diferentes (referidos por Barroso, 1995:718-723), tais como os de Morgan, Hall e Mackay (1983), que na sequência de uma investigação para a Open University, em Inglaterra, sobre o processo de nomeação dos chefes de estabelecimentos de ensino no Reino Unido, basearam-se no modelo proposto por Katz (1974) para analisar as tarefas de gestão que eles deveriam realizar.

Morgan e a sua equipa, na adaptação que fizeram deste modelo, baseando-se em quatro categorias (“Técnicas/Educativas”, “Concepção/Gestão operacional”, “Relações Humanas/Liderança e gestão de pessoal” e “Gestão Externa/Prestação de contas e relações com a comunidade) descreveram as tarefas que um chefe de estabelecimento de ensino secundário deve desempenhar.

Anne Jones (1998) através da investigação que realizou nesta mesma área, apresentou uma lista de dezasseis tarefas, agrupadas em quatro categorias (“Liderança”, “Organização”, “Relações Humanas” e “Relações Externas”), que os directores das escolas secundárias deviam praticar, de acordo com uma análise funcional do seu cargo.

Convém assinalar que apesar destas análises das tarefas dos chefes de estabelecimento de ensino estarem condicionadas pela especificidade do processo actual de administração das escolas no Reino Unido, a maioria das categorias e subcategorias propostas são idênticas ao desempenho deste cargo em muitos outros países e épocas, e similares aos domínios funcionais do chefe de estabelecimento de ensino na legislação dos Estados membros da Comunidade Europeia que Barroso e Sjorslev (1991) apresentaram e ao qual já fizemos referência.

Segundo Barroso (2002:93), a coexistência de concepções contraditórias sobre o tipo e importância das estruturas, funções e processos de administração, modalidades de controlo e divisão do trabalho, distribuição e exercício do poder, grau de autonomia, relação com o meio envolvente, predomínio dos aspectos administrativos ou pedagógicos, papel dos profissionais, etc., fazem com que o trabalho do gestor escolar se desenvolva no meio de grandes tensões.

Por sua vez, Pelage (2000), considera que a gestão na escola tem muitas contradições, considerando que, apesar de actualmente se colocarem aos gestores desafios para mudar a cultura da escola, existem muitos pontos de tensão: responsabilidade; isolamento; pouca clarificação da sua missão; estreita margem de manobra; sobrecarga de tarefas administrativas; dificuldades operativas; concorrência

entre os estabelecimentos, etc. O mundo externo também pressiona, pois exige uma lógica de competências profissionais que se opõe à lógica académica dos professores.

As contradições colocam o gestor perante dilemas, considerando que ele é, ao mesmo tempo, professor e representante da administração central, não dispondo de uma verdadeira autonomia para resolver os jogos de expectativas que vão surgindo no interior da escola (Dinis, 2002).

Segundo Weindling (1999), os estudos biográficos têm constatado que as fases de vida e da carreira dos directores de escola, também condicionam o estilo de gestão. Num estudo realizado durante dez anos com um grupo de directores escolares na Inglaterra e no país de Gales, o referido autor verificou a ocorrência de etapas nos seus ciclos de gestão:

- um período inicial em que tomam contacto com a realidade particular da escola e em que precisam de ser assertivos, no sentido de traçarem um mapa cognitivo das complexidades da cultura da escola;

- um segundo período em que agarram a situação a partir do diagnóstico feito, decidem prioridades e introduzem mudanças organizacionais.

Quando completam o segundo ano na escola implementam as mudanças maiores que são consolidadas nas fases seguintes. Assim que conseguem realizar os seus objectivos, atravessam uma fase que pode ser de desencantamento se sentirem que atingiram um patamar, podendo ser problemático se continuarem na escola.

A mudança na regulação da escola exige novas características no perfil de gestão. As grandes orientações da gestão deste século parecem ser: a procura de estruturas flexíveis que permitam mudanças constantes; o fim das organizações verticais e a preferência por organizações em rede; a importância da participação e da negociação; subsidiariedade em vez de delegação; a passagem do formal para o informal; o auto controlo, ou seja, processos intuitivos de identificação com a organização de maneira a que as pessoas de uma forma autónoma sejam capazes de definir, por si próprias, objectivos e os realizem. Um dos grandes desafios que a gestão da escola terá de enfrentar é o da mudança de mentalidades, e para isso, será necessário passar de uma cultura corporativa para uma cultura motivadora.

Considerando o objecto e a problemática do presente estudo, optou-se por se adoptar para a análise interpretativa da acção do Presidente do Instituto Superior Público, as categorias de análise do trabalho dos gestores de Mintzberg (1999).

3.1.2. Papéis do gestor escolar

Relativamente aos papéis desempenhados pelos gestores, vai-se realçar e desenvolver-se mais a perspectiva de Mintzberg (1999), não só pela sua abrangência e clareza, mas também porque se optou por adaptar as categorias de análise do trabalho dos gestores apresentadas por este autor, à situação concreta do Presidente do Instituto Superior Público (servirão de categorias de análise à actividade quotidiana do Presidente a observar e a entrevistar).

Mintzberg (1999: 24-25),³² defende que:

“(…) todos os gestores estão investidos de autoridade formal sobre uma unidade organizacional. A autoridade formal gera “status”, que conduz a vários relacionamentos interpessoais, e destes nasce o acesso à informação. A informação, por seu turno, permite ao gestor tomar decisões e delinear estratégias para a sua unidade.”

O referido autor, considera que, as funções podem ser descritas em termos de uma série de “papéis” a desempenhar, ou de conjuntos de comportamentos esquematizados associados a uma determinada posição (Ibidem). Assim, após o estudo sistemático da actividade de vários gestores em várias organizações, concluiu que, de uma forma em geral, os gestores não actuam de acordo com as funções clássicas da gestão (planeamento, organização, direcção e controlo), ou seja, eles actuam desempenhando, como se fossem actores, uma série de dez “papéis” diferentes que ele agrupou em três grandes grupos, que vai ser apresentado sobre a forma de quadro (Ver Quadro nº 11).

Quadro nº 11: Categorias de análise do trabalho dos gestores (Mintzberg, 1999)³³

Categoria	Subcategoria
Papéis de relação	1-Representante – o gestor desempenha funções cerimoniais e sociais como representante da organização. 2-Líder – o gestor interage com os subordinados, motivando-os e dirigindo-os. 3-Agente de ligação – o gestor estabelece uma rede de contactos, nomeadamente com o exterior da organização.
Papéis de Informação	4-Piloto – o gestor recebe informações, quer do interior, quer do exterior da organização. 5-Difusor – o gestor transmite aos outros membros da organização as informações adquiridas. 6-Porta-voz – o gestor informa para o exterior da organização, sobre os planos, políticas, acções e resultados.
Papéis de Decisão	7 – Empreendedor - o gestor desenvolve iniciativas de mudança baseando-se na análise das oportunidades proporcionadas pelo ambiente. 8 – Gestor de crises – o gestor é responsável pelas acções correctivas quando a organização enfrenta distúrbios significativos e inesperados. 9 – Gestor de recursos – o gestor controla a afectação das pessoas, dinheiro, equipamento e tempo, programando e aprovando as decisões respectivas. 10 – Negociador – o gestor participa nas actividades de contratação e negociação.

³² Mintzberg, H. (1999). “Profession: manager. Mythes et réalités”. In : Harvard Business Review-Le Leadership, Paris : Éditions d’Organisation. (traduzido da edição original de 1975).

³³ Quadro adoptado do esquema de Mintzberg (1999: 25) sobre os papéis dos gestores.

Relativamente aos papéis de relação, Mintzberg (1999: 25-26), defende que três das funções do gestor derivam directamente da sua autoridade formal e implicam basicamente relacionamentos interpessoais.

O primeiro papel é o de representante, ou seja, devido à sua posição como gestor de topo de uma organização, ele desempenha funções cerimoniais e sociais como representante da Instituição.

Ainda sobre a importância deste papel, o referido autor considera que:

“Os deveres relacionados com os contactos interpessoais tornam-se por vezes rotineiros, fornecendo poucas oportunidades de comunicação com interesse e nenhuma de tomadas de decisão importantes. No entanto, esses deveres são importantes para o bom funcionamento de uma organização e não podem ser ignorados pelo gestor”. (Ibidem: 26)

O segundo papel é o de líder, em que o gestor interage com os subordinados, motivando-os e dirigindo-os. Para Mintzberg (1999:27): “A influência do gestor é mais evidente no seu papel de chefe. A autoridade formal investe-o de grande poder potencial; o seu desempenho da chefia determinará em grande parte o quanto conseguirá realizar.”

O terceiro papel é o de agente de ligação, em que o gestor estabelece uma rede de contactos, nomeadamente com o exterior da organização. Segundo Mintzberg (1999: 27):

“A literatura de gestão reconheceu sempre o papel de chefia, especialmente nos aspectos em que se relaciona com motivação. Comparativamente, até há pouco tempo, raramente mencionou o papel de ligação, em função do qual o gestor estabelece contactos fora do esquema da sua cadeia vertical de comando. Isto é notável se atentarmos na descoberta de virtualmente todos os estudos sobre as funções de gestão, segundo a qual os gestores utilizam tanto do seu tempo em contactos com os seus equivalentes e outras pessoas alheias às suas unidades como com os seus próprios subordinados – e, surpreendentemente, quase tempo nenhum com os seus próprios superiores.”

Para aquele autor, o gestor cultiva estes contactos sobretudo para a recolha de informações, pois o papel de ligação destina-se, fundamentalmente, a criar o seu sistema pessoal de informação externa, que é informal, privado, verbal, mas eficaz.

Em relação aos papéis de informação, Mintzberg (1999) considera que, o gestor é o “centro nervoso da sua unidade organizacional” devido aos seus contactos interpessoais, com os subordinados, e com a sua rede de contactos. Ele pode não ter todas as informações, mas certamente que tem mais informações do que qualquer dos seus subordinados.

Ainda para este autor, diferentes estudos têm demonstrado que esta situação se aplica a todos os gestores, considerando que estes como chefes têm acesso a todos os seus subordinados, por isso, é que sabem sempre mais sobre as suas próprias unidades do que qualquer outra pessoa. Além disso, através dos seus contactos de ligação conseguem recolher informações do exterior, que os seus subordinados geralmente não têm acesso. Assim, o gestor possui uma base de elementos de informação muito sólida.

No seu estudo, o autor chegou às seguintes conclusões: o processamento da informação é o elemento-chave das funções do gestor e este despende muito tempo do seu trabalho com a comunicação. Mintzberg (1999:30-31), defende que existem três tarefas ou papéis que caracterizam estes aspectos informativos das funções do gestor: piloto, em que o gestor recebe informações, quer do interior, quer do exterior da organização e devido aos seus contactos encontra-se numa natural posição de vantagem para a recolha de informações sob a forma verbal, frequentemente tipo “boato”, dito e especulação; difusor, em que o gestor transmite aos outros membros da organização as informações adquiridas, já que lhe compete partilhar e distribuir uma grande parte destas informações; porta-voz, em que o gestor informa para o exterior da organização, sobre os planos, políticas, acções e resultados.

No que se refere aos papéis de decisão, Mintzberg (1999: 31, 32) refere que:

“... a informação não é um fim em si: é, sim, o componente básico necessário para a tomada de decisões. No estudo das funções do gestor, ficou bem claro do seu papel central no sistema de tomada de decisões da sua unidade. Na sua posição de autoridade formal, só ele pode empenhar a sua unidade em novas e importantes directrizes, e como seu centro nervoso, só ele possui toda a informação necessária à tomada do conjunto de decisões que determinarão a estratégia da sua equipa.”

O mesmo autor defende a existência de quatro papéis de decisão: empreendedor, em que o gestor desenvolve iniciativas de mudança baseando-se na análise das oportunidades proporcionadas pelo ambiente; gestor de crises, em que o gestor é responsável pelas acções correctivas quando a organização enfrenta distúrbios significativos e inesperados (nesta função, o gestor reage involuntariamente a pressões, visto que, as alterações estão fora do seu controlo); gestor de recursos, em que o gestor controla a afectação das pessoas, dinheiro, equipamento e tempo, programando e aprovando as decisões respectivas; negociador, em que o gestor participa nas actividades de contratação e negociação (as negociações são deveres inerentes à função de gestor, e fazem parte integrante da sua actividade).

Os dez papéis acima referidos funcionam em sistema integrado, ou seja, encontram-se em constante interacção, considerando que: “ ... formam um “gestalt”, um todo integrado. Nenhum destes papéis pode ser retirado do quadro deixando a função intacta.” (Ibidem:35)

Por outro lado, Robert Ballion (1994:135), ao analisar o modo como os gestores escolares “concebem e exercem a sua função” concluiu que são: “políticos”, considerando que, uma das suas funções é tentar convergir os interesses particulares no interesse geral e, por outro lado, devem ser árbitros de conflitos entre os vários elementos da organização; “organizadores”, visto que, devem planificar o trabalho dos diversos e diferentes actores da organização, traduzir os projectos em programas de acção, através da mobilização dos meios e da distribuição do trabalho; “técnicos”, porque devem acumular as competências do gestor com as do pedagogo (à excepção dos conteúdos das disciplinas e das suas didácticas); “educadores”, considerando que o grande objectivo do ensino não pode ser esquecido, enformando todas as actividades que promove.

Para Tilman e Quali (2001:151), o facto de determinados papéis ou de outros prevalecerem, depende muito do estilo de liderança, das concepções de ensino, e da capacidade transformacional. Para que os gestores escolares consigam inovar no interior das escolas, estes autores destacam os papéis de “inventor”, de “organizador”, de “padrinho” e o de “porteiro”, que serão desenvolvidos, ou não, por aqueles, conforme o modelo de liderança que assumiram.

Richard Bates (1994), em relação aos vários papéis, realça o da articulação de valores, considerando que, no seu ponto de vista, a filosofia moral é que é a base de toda a acção educativa.

3.1.3. Os papéis do administrador profissional nas organizações profissionais

Considerando a natureza e a problemática do presente estudo, importa fazer uma abordagem teórica breve sobre os papéis do administrador profissional nas organizações profissionais, considerando as instituições educativas como organizações profissionais pelas razões já referidas, na perspectiva de Mintzberg (1995).

Qual é a verdadeira posição dos administradores da hierarquia profissional?

Para Mintzberg (1995: 392): “Embora o administrador profissional talvez não possa controlar directamente os profissionais, desempenha uma série de papéis que lhe dão um poder indirecto considerável dentro da estrutura”.

O mesmo autor (1995) descreve os papéis fundamentais que o administrador profissional desempenha nestas organizações, e que são importantes para o funcionamento eficaz das mesmas:

- o administrador passa muito tempo a resolver problemas que surgem dentro da organização. Exemplos: o processo de classificação tem imperfeições que dão origem a todo o tipo de conflitos de competência entre os profissionais. O administrador não pode impor uma solução aos profissionais ou às unidades implicadas num conflito, isto é, os gestores das unidades – deverão reunir-se para que em conjunto, possam chegar a um consenso (negociar uma solução), visto que, representam os elementos dos seus grupos. Os problemas de coordenação são também uma constante entre as hierarquias paralelas e cabe ao administrador resolvê-los.

Os administradores profissionais (de topo) desempenham papéis que se situam nas fronteiras da organização – entre os profissionais no interior desta e as partes interessadas – governos, associações de clientes, etc. – que se situam no exterior da organização. Por um lado, o administrador desempenha o papel de mediador entre a autonomia dos profissionais e as pressões externas. Por outro lado, os administradores devem pedir apoio às pessoas externas que apoiam a organização, moral e financeiramente. Assim, os papéis externos do gestor – o de manter os contactos de ligação e o de negociar com agências exteriores – são papéis fundamentais no trabalho de administrador. Neste sentido, o referido autor considera que:

«O poder, em última análise, conquista-se onde reside a incerteza. E é exactamente nesse ponto que se situa o administrador profissional. O indivíduo que consegue obter um financiamento suplementar para sua organização, adquire o direito de dizer como esses dinheiros devem ser distribuídos. Paralelamente, o administrador, que consegue regular um conflito a favor da sua unidade ou que chega a isolar os profissionais das interferências do exterior, torna-se um membro apreciado – e como tal poderoso – dentro da organização» (Idem, p.393).

Um outro aspecto ligado ao papel do administrador é que o profissional se torna dependente do administrador “eficaz”, isto é, o profissional vive num dilema crucial. Por um lado, quer apenas exercer a sua profissão, mas isto só é possível se ele se dedicar à administração. Assim, ele terá que decidir entre o trabalho administrativo (que lhe deixa menos tempo para praticar a sua profissão) e o trabalho docente (neste caso, ele vê-se obrigado a ceder uma parte dos seus poderes de decisão aos próprios administradores). Assim, Mintzerg (1995: 394), conclui que:

“(...) o poder nas burocracias profissionais é conferido aos profissionais que dedicam uma grande parte dos seus esforços ao trabalho administrativo em vez do seu trabalho profissional.(...) Mas isto, a sublinhar-se, não é o poder do laissez – faire: O administrador profissional só mantém o seu poder, se os profissionais considerarem que o administrador serve eficazmente os seus interesses.”

3.1.4. O quotidiano do gestor escolar

Faculdade de Psicologia
e Ciências da Educação
Universidade de Lisboa
BIBLIOTECA

“ Se interrogarmos um gestor acerca do seu trabalho, ele responderá provavelmente que planeia organiza, coordena e controla. Seguidamente, observemo-lo. Não nos surpreendamos se não conseguirmos relacionar nada do que vimos com estas quatro palavras”.

Mintzberg (1999: 13)

Os papéis dos gestores escolares podem assumir um carácter normativo quer em determinadas teorias (Sergiovanni, 1991), quer no próprio discurso dos referidos gestores (Mintzberg, 1999).

Segundo Mintzberg (1999:13), as quatro funções de gestão (planear, organizar, coordenar e controlar), que têm dominado o vocabulário de gestão desde que o industrialista francês Henri Fayol as introduziu em 1916, pouco nos dizem efectivamente sobre a actividade real dos gestores, ou seja, apenas indicam vagamente alguns objectivos das suas funções.

Este autor considera que no domínio da gestão não se encara a sério a seguinte pergunta básica: “ O que fazem os gestores?” (Ibidem)

Entre os normativos dos domínios funcionais dos gestores escolares e as suas actividades quotidianas efectivas vai geralmente uma grande distância.

As organizações educativas estão sujeitas a constrangimentos que determinam uma grande complexidade nas tarefas de gestão e à solução rápida dos problemas.

Mintzberg (1999), numa análise que resultou de uma investigação que realizou no sentido de conhecer o trabalho dos gestores, chegou à conclusão que, às vezes, o trabalho do gestor não se enquadra exactamente nos padrões que se construíram sobre as suas actividades. Através da enumeração de quatro mitos mais comuns, Mintzberg (1999:15-23) apresenta uma realidade que se afasta desses mitos. Um primeiro mito, que refere que os gestores são planificadores, metódicos e reflexivos, na prática não é o que se verifica, pois na realidade, constata-se que estes têm um ritmo obstinado, as actividades apresentam-se variadas e descontínuas e raramente têm tempo para reflectir. São constantemente interrompidos pelos seus subordinados e saltam de um assunto para o

outro de forma a responderem às solicitações do momento. O gestor privilegia a informação do momento, respondendo em tempo real a estímulos e é condicionado pelo seu trabalho.

Um segundo mito, que refere que o gestor não tem obrigações regulares a cumprir, também é contestado pela realidade, considerando que, na realidade o trabalho de um gestor implica a prática de um certo número de tarefas regulares e rotineiras, incluindo rituais e cerimónias, negociações com clientes e fornecedores de modo a ligar a empresa ao seu meio envolvente.

O terceiro mito, refere que os quadros superiores de gestão necessitam de um sistema de informação global formalizado. A realidade mostra que os gestores privilegiam fontes de informação informais, conseguida através de reuniões, conversas telefónicas, contactos pessoais e encaram a correspondência como um fardo.

Através dos contactos informais os gestores tomam conhecimento da informação circundante, nomeadamente “boatos” que se revelam essenciais na hora de tomar decisões. Os gestores tomam as suas decisões recorrendo a dados parciais que conseguem obter em diferentes fontes de informação e não através do sistema de informação. O facto da informação ser preferencialmente oral levanta problemas à organização, ou seja, a informação não é colocada por escrito, encontra-se armazenada na “mente” do gestor dificultando a delegação de tarefas, visto que, é preciso transmitir os dados oralmente. Os gestores quando abandonam a organização ficam com informações preciosas.

O quarto mito, refere que a gestão é uma ciência e uma profissão. Observando brevemente a actividade de qualquer gestor chega-se logo à conclusão que este não pratica uma ciência, considerando que esta envolve a determinação de procedimentos ou programas de forma sistemática e analítica (Mintzberg, 1999:22). Também não é possível considerar a gestão uma profissão, visto que, esta implica o conhecimento de um domínio de estudo ou ciência e nem mesmo os gestores conseguem definir concretamente o seu trabalho.

Ainda relativamente ao trabalho do gestor, Mintzberg (1999:23-24) diz que:

“Se observarmos objectivamente a realidade do trabalho dos gestores, apercebemo-nos de que a função destes é extremamente complexa e difícil. O gestor está sobrecarregado de obrigações, e no entanto, não pode facilmente delegar as suas tarefas. Como resultado disso é levado a um excesso de trabalho e vê-se obrigado a fazer muitas coisas superficialmente. A brevidade, a fragmentação e a comunicação verbal caracterizam o seu trabalho.”

Mónica Thurler (1998), nesta mesma linha, mas centrando-se na especificidade dos gestores escolares, analisa criticamente as seis maneiras destes gestores auto-conceberem a sua função:

- primeiro, referem que gerir é “estar no seu posto”, mas um posto onde não se vêem com grande influência;
- segundo, não reflectem muito nas implicações dos seus actos e quando estas são penalizadoras, acusam sempre um “inimigo exterior”;
- terceiro, a pró-actividade é uma ilusão, devido à não cabal assunção da co-responsabilidade pelos disfuncionamentos organizacionais;
- quarto, é vulgar a incapacidade de sentir e resolver as ameaças graduais e lentas, restringindo-se apenas à resolução das urgentes e dramáticas;
- quinto, em que a autora considera que a aprendizagem pela experiência é uma ilusão, na medida em que, nas escolas as decisões implicam valores e vidas em jogo, “não há o direito a aprendizagens por tentativa” (Thurler, 1998: 195);
- sexto, em que a autora desmistifica a ilusão da coerência de um trabalho em equipa, pois, na sua perspectiva, só se mantém até surgirem problemas sérios para resolver.

Thurler (2000), refere algumas investigações que comprovam como os gestores escolares gastam efectivamente o seu tempo e que convergem nos seguintes aspectos: o seu tempo é essencialmente gasto em “encontros face a face” e a sua actividade, “esporádica, pontual, variada (...) e fragmentada”, com uma forte tendência a concentrarem-se na situação mais corrente e premente” Investem “pouco tempo na planificação reflectida”, despendendo “muito tempo em actividades administrativas e na manutenção da ordem” (Thurler, 2000:160) evitando assim o alargamento dos conflitos.

Mantendo o urgente, relega-se o importante para o segundo plano e a eficácia diminui.

Estas conclusões da referida autora estão em sintonia com as de Mintzberg (1999), já apresentadas.

Sergiovanni (1991), também concorda com as conclusões de Mintzberg acima referidas sobre o trabalho do gestor, considerando que, na sua obra, “The Principalship. A reflective practice perspective”, ao descrever o trabalho dos gestores escolares, estabelece não só a distinção entre a normativização e a realidade, como também faz referência a vários estudos (nomeadamente, nos Estados Unidos) que corroboram com as observações de Mintzberg. Assim, o referido autor refere que:

“Semelhantemente, Mintzberg observou que o trabalho dos administradores era caracterizado pela brevidade, variedade e fragmentação e que a maioria das actividades administrativas eram de curta duração (...). As actividades eram não só variadas mas também repetitivas, desconexas e disseminadas (...). Estas pesquisas sugerem um alto grau de superficialidade no trabalho da administração” (Sergiovanni, 1991: 21).

Sobre o quotidiano dos gestores escolares, pode-se assim concluir que a grande sobrecarga de tarefas origina um trabalho que na prática se distancia tanto das prescrições teóricas relativas à administração como das representações dos próprios administradores (Sergiovanni, 1991).

3.2. Competências do gestor escolar

O objectivo deste ponto é fazer uma breve abordagem às competências que a literatura prevê para o exercício da gestão escolar, à hierarquização que os gestores delas fazem e, à tentativa de estabelecer uma relação entre elas e os processos de designação.

3.2.1.– As competências principais do gestor escolar

Sergiovanni (1991), defende que as listas de competências do gestor escolar foram surgindo para marcar o lugar da Administração Educacional. Indica como exemplo, no Reino Unido, as do “National Association of Elementary School Principals”, de 1986, a que designaram “Elementary and Middle School Proficiencies for Principals”, onde aparecem dez categorias de competências apontando para uma gestão mais especializada, que são as seguintes: “comportamentos de liderança”; “proficiência na comunicação”; “capacidade de dinamizar grupos”; “capacidade de lidar com o currículo e com a instrução”; “capacidade de levar professores e alunos a obter bons resultados”; “competências de avaliação, de organização e de lidar com as políticas locais e nacionais” (Sergiovanni, 1991: 18-21).

Para o referido autor, as listas de competências mais recentes são mais descritivas e privilegiam as que se encontram ligadas à aprendizagem e ao ensino.

A lista do “Teacher Training Agency” (1998) que aparece num documento intitulado “National Standards for Headteachers” é uma das referidas listas mais recentes. Este documento, no ponto quatro (pp. 7-8), faz referência a quatro categorias de competências, consideradas necessárias (mas insuficientes) que estão em interacção:

- “Capacidade de liderança – que consiste na habilidade para lidar e gerir pessoas, para trabalhar no sentido de se atingir metas”;
- “Capacidade de decisão – que consiste na habilidade para investigar, resolver problemas e tomar decisões”;
- “Competências para a comunicação – que consiste na habilidade para tornar as coisas claras e compreensíveis para os outros”;
- “Competência para a autogestão – que consiste na habilidade para conseguir planear o seu tempo, e organizar-se a si próprio”.

Em França (Republique Française, Ministère de le Éducation Nationale, 2002, pp.4-5), também apareceu um documento oficial que resultou de um acordo entre a administração central e os sindicatos de directores de escolas, o “Protocole d’accord relatif aux personnels de direction”, no qual surge uma grande lista de competências, organizada à volta de três categorias:

- “Saber administrar o estabelecimento”;
- “Saber construir, na concertação, a política pedagógica e educativa do estabelecimento”;
- “Saber impulsionar, animar e conduzir essa política pedagógica e educativa”.

Este conjunto de competências, no seu conjunto, chama a atenção, para a necessidade da articulação entre a representação do Estado e a defesa dos interesses dos alunos, num país marcado pela centralização – desconcentração.

Em Portugal, a gestão escolar não é profissionalizada e não existe uma lista oficial das competências para os gestores escolares.

Barroso (1995a), num estudo que efectuou no âmbito da avaliação ao modelo de gestão consignado pelo Decreto-Lei nº 172/91, recolheu as representações dos directores executivos sobre as competências consideradas como mais necessárias ao exercício da sua função. Constatou-se que consideraram quase todas as que lhes foram apresentadas, como principais, mas as que foram mais vezes assinaladas valorizaram os seguintes papéis: “no domínio decisional”, o papel “transformacional”; “no domínio informacional”, o papel de “centro nevrálgico” e o de “disseminador” (Idem:55).

As competências menos valorizadas pertenciam ao “domínio interpessoal”, nomeadamente a de liderança. Mas a menos valorizada foi a “gestão de alunos”, que coincidiu com área que mais lhes desagradava, a da resolução de problemas disciplinares, o que, em conjunto, para Barroso, indica “ (...) um défice importante no que é considerado, normalmente, como uma das áreas mais sensíveis do trabalho de um chefe de estabelecimento de ensino” (Idem:56).

Barroso (1988a), num encontro que tinha como objectivo analisar as práticas de gestão do ensino não superior, ao avaliar a actuação dos conselhos directivos acerca da animação de grupos e de actividades, constatou que é no domínio técnico que os referidos conselhos se revelam menos competentes, tendo Sergiovanni chegado à mesma conclusão.

Por sua vez, Greenfield (1999), considera que as qualidades que mais distinguem um gestor eficaz são a capacidade para adquirir:

“ (...) a informação; a perícia técnica; a capacidade para ser simpático e empático; o nível de empenhamento em certos objectivos, valores e crenças; a experiência e reputação pessoal de ser eficiente no cumprimento de tarefas e resolver problemas; e o ser autêntico e digno de confiança como colega, amigo ou superior” (Greenfield, 1999:272).

O memo autor refere que, destas competências, as que estão mais ligadas com a capacidade de resolver problemas são a perícia e as qualidades de índole pessoal, como a reflexão e os valores morais e profissionais, visto que, condicionam a maneira como o líder interpreta o problema e reage ao mesmo. Por outro lado, o modo como o líder conceptualiza as situações estabelece que tipo de tarefas ou problemas são prioritários, o que influencia as orientações comportamentais no desempenho de gestão.

A nível das instituições do ensino superior, as competências exigidas aos gestores de topo decorrem dos seus próprios estatutos, mas não diferem muito das competências necessárias à gestão escolar referidas anteriormente. Neste caso concreto, através da entrevista realizada ao Presidente do Instituto Superior Público, tentou-se perceber que representações é que ele possui relativamente às competências de um gestor de topo, e de entre elas, quais as que considera como as mais importantes para o desempenho da sua função.

Relativamente às competências necessárias à gestão escolar já referenciadas, importa salientar que, apesar de serem muito semelhantes entre os países referidos, na sua valorização, mostram uma relação estreita com a política educativa que lhes está subjacente. Assim, no ponto que se segue, vai-se tentar analisar a relação entre as diferentes valorizações e os respectivos processos de designação.

3.2.2. Processos de designação

“O processo de selecção e designação de “director” da escola polariza perspectivas políticas, administrativas e organizacionais divergentes e é, muitas vezes, em torno dele que se estrutura o debate sobre os princípios e funções da gestão escolar e sua articulação com a organização escolar. É o que acontece, por exemplo, com o confronto entre perspectivas e modelos que defendem o processo de eleição ou o processo de selecção e designação do director de escola, o exercício colegial ou unipessoal dos cargos de gestão, a profissionalização ou não profissionalização dos gestores escolares” (Barroso, 2002: 90)

As políticas educativas que se valorizam em cada país reflectem-se, entre outros aspectos, no modo de designação dos directores das escolas.

Barroso e Sjorslev (1991), no estudo que efectuaram aos países da Comunidade Europeia, concluíram que o director das escolas era sempre um professor, excluindo o caso da França, onde também pode ser um inspector, técnico de orientação escolar ou um conselheiro de educação. Convém destacar este aspecto, considerando que, em alguns países, como os anglo-saxónicos, tem havido uma aproximação às correntes de Mercado Educativo (Van Zanten, 1999), surgindo assim o debate sobre a hipótese de esses “professores-gestores” serem substituídos por apenas “gestores”.

Barroso e Sjorslev (1991:98), defendiam na altura que, considerando a especificidade da gestão escolar, se compreendia que o “exercício desses cargos [fosse] como uma extensão da função docente”, mas eram necessárias especializações em gestão escolar.

No estudo mencionado, aqueles autores identificaram três formas de designação:

- recrutamento “pelo Ministério, através de concurso ou promoção”;
- selecção “pela autoridade educativa local, com a participação da escola”

(Ibidem);

- eleito pela escola.

A França incluiu-se na primeira designação, já que o director é designado sem qualquer participação da escola ou dos poderes locais devido à existência de um sistema muito centralizado do ponto de vista desconcentrado. Assim, a função principal do chefe de estabelecimento é representar o Estado, sendo a segunda, a de dirigir o estabelecimento (Republique Française, Ministère de le Éducation Nationale, 2002). Nota-se a predominância de uma visão estatal, burocrática e administrativa que se reflecte nas expectativas sobre as suas competências, ou seja, ele é o representante do Estado.

Nesta competência principal, de acordo com a lista anteriormente referida, inclui-se a conciliação com os interesses dos alunos e a condução para uma escola de sucesso. Pelage (2000), refere que, paralelamente, ainda se exige a co-responsabilidade pelo desenvolvimento local. Por outro lado, os chefes de estabelecimento têm vindo a agir, tendo como objectivo “vender o seu estabelecimento” para se poderem posicionar, positivamente, numa concorrência local.

Relativamente ao segundo grupo, Barroso e Sjorslev (1991) incluíram a Inglaterra, que faz depender a designação do gestor das autoridades locais, através de comissões de selecção, que actuam com critérios simultaneamente assentes na qualificação, mas também em aptidões específicas, nomeadamente a da experiência.

Neste caso, a missão central é a de assegurar uma liderança que assente em competências profissionais que promovam o sucesso, o desenvolvimento, a qualidade educativa e os elevados padrões de aprendizagem e de resultados. A linguagem aproxima-se da empresarial, já que se privilegia o desenho estratégico de objectivos e a consecução de metas.

Confrontando os dois sistemas acima referidos e das competências que valorizam, pode-se afirmar que relativamente às missões têm alguma semelhança, considerando que, privilegiam o sucesso dos alunos. Mas, apresentam diferenças, na medida em que, em França, se realçam os processos administrativos e a prestação de contas se faz à administração central, enquanto que em Inglaterra se valorizam os processos empresariais e a prestação de contas se faz à comunidade.

No terceiro grupo, incluiu-se Portugal e a Espanha. Em Portugal, com a Revolução de 1974 eliminou-se o sistema de nomeação de reitores³⁴, e iniciou-se uma gestão democrática, que começou por ser uma autogestão e a partir de 1976 em regime de recentalização (Barroso:2002).

A especificidade deste sistema assenta no processo de designação por eleição (até 1998, apenas pelos pares e, actualmente, por toda a escola). É neste sentido que Barroso e Sjorslev (1991:102) referem que:

“Em Portugal, no ensino secundário, e pela lei ainda em vigor (...) não existe propriamente o cargo de chefe de estabelecimento de ensino. As suas funções são desempenhadas por um órgão colegial (o “conselho directivo”) e em particular pelo seu presidente.”

Segundo Barroso (2002), deste processo, ficaram excluídas as escolas (“54 escolas de todos os graus de ensino não superior”) que experimentaram o “Novo modelo de gestão” (Dec. – Lei nº 172/91), no qual o conselho directivo era substituído por um

órgão unipessoal, o director executivo (um professor que, também pode ou não, pertencer ao quadro da escola), seleccionado e eleito por um máximo de dois períodos de quatro anos por um “conselho de escola” presidido por um professor escolhido entre os seus membros (professores, alunos, não docentes e representantes da comunidade).

O Decreto-Lei nº 115-A/98, que consigna novo modelo de gestão para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico e secundário, em vigor actualmente em Portugal, estabelece que a direcção executiva da escola pode ser “unipessoal” (director) ou “colegial” (conselho executivo). Os diferentes órgãos de direcção são eleitos por uma assembleia eleitoral constituída pela totalidade do pessoal docente e não-docentes, representantes dos alunos e ainda dos encarregados de educação. Para além do Conselho Pedagógico e do Conselho Administrativo, cria-se a “Assembleia de Escola” constituída por representantes da “comunidade educativa”, onde os professores têm assegurado 50% dos lugares, competente para a “aprovação dos grandes instrumentos de orientação “política” da gestão escolar” (Barroso, 2002:93).

Pode-se afirmar, que em Portugal, se assiste, por um lado, a uma dualidade de papéis por parte do gestor escolar, ou seja, este é ao mesmo tempo administrador (representante do Estado) e profissional (representante dos professores) (Dinis, 1997). Aliás, num regime que se baseia no processo de designação por eleição, como é o caso de Portugal (e durante muito tempo, apenas pelos pares), a tendência é que a dimensão docente do cargo se sobreponha à dimensão administrativa do cargo.

Por outro lado, o contexto é o dum sistema muito centralizado. Portanto, em Portugal, a prestação de contas faz-se formalmente aos serviços centrais (tal como no caso da França), mas no terreno, faz-se principalmente à força simbólica que os professores foram conquistando no interior das escolas.

Por esta ordem de ideias, a análise que Barroso (2002) realizou das atribuições dos reitores, presidentes e directores escolares, encontrou uma continuidade evidente nas funções exercidas, apesar das diferenças formais dos modelos legais.

Na realidade, mesmo no âmbito de uma administração totalmente centralizada como foi o da ditadura, a identidade profissional dos professores permitiu que o exercício do cargo variasse em função da personalidade do reitor. Da análise dos relatórios dos reitores, Barroso constatou que viviam também o dilema da dualidade do papel que exerciam por serem, por um lado, “líderes profissionais” e, por outro lado, “administradores” e que este conflito determinava o modo como exerciam a gestão (Barroso, 2002:101-102).

³⁴ Barroso (1995), fez um estudo exaustivo sobre este período.

No caso concreto de Cabo Verde, de acordo com a Lei de Bases (Lei nº103/III/90 de 29 de Dezembro) a nível do ensino básico (de seis anos de escolaridade obrigatória e universal), e do ensino secundário (de seis anos), os directores das escolas são professores e são nomeados pelo governo (tutela responsável pela pasta da Educação).

A nível do ensino superior, os Presidentes dos Institutos Superiores Públicos, também são professores, escolhidos pela tutela e nomeados pelo governo, sendo portanto cargos de confiança política.

Assim, em Cabo Verde, o contexto é de um sistema fortemente centralizado e a prestação de contas faz-se aos serviços centrais (Ministério da Educação), nos casos dos ensinos básico e secundário. No caso do ensino superior, a prestação de contas faz-se à tutela e ao Tribunal de Contas.

3.3. A liderança nas organizações educativas

“A eficácia da escola requer uma liderança autêntica, uma liderança que seja sensível aos valores, crenças, necessidades e desejos únicos dos profissionais e cidadãos locais, que são quem melhor conhece as verdadeiras condições necessárias para um dado grupo de estudantes num contexto específico. É por isso que nenhum modelo do tipo “tamanho único” servirá. Os líderes com personalidade baseiam a sua actuação em objectivos e ideias que definem as escolas onde trabalham como lugares especiais e agem depois com coragem e convicção para avançar e defender essas mesmas concepções” (Sergiovanni:2004).

Considerando o objecto, o objectivo e a problemática do presente estudo, e a interacção existente entre a gestão e a liderança torna-se necessário fazer uma abordagem teórica breve sobre a liderança nas organizações educativas com o objectivo de melhor compreender a acção dos gestores escolares.

O principal objectivo da gestão efectiva é conduzir a organização em direcção aos objectivos previamente definidos. Pode-se medir o sucesso de um gestor essencialmente pela sua capacidade em conseguir influenciar e motivar os seus subordinados a alcançar níveis de desempenho elevados, considerando os recursos, as capacidades e a tecnologia disponíveis (Teixeira, 1998).

Sergiovanni (2004:124) considera que, geralmente, a liderança é entendida como o processo de levar um grupo a agir de acordo com os objectivos do líder (como é habitual nas organizações empresariais) ou propósitos partilhados (como deveria acontecer nas organizações escolares).

Para este autor, a liderança só funciona quando os líderes e os seguidores estiverem ligados por um entendimento consensual que serve de mediador a este padrão de influência recíproca (Sergiovanni, 2004:125).

O mesmo autor refere ainda que nas escolas, este processo recíproco de influência entre líderes e seguidores envolve quer as questões de propósitos partilhados, quer os papéis ligados a obrigações morais. Assim, refere que, “Tal como professores, pais e alunos têm papéis ligados a obrigações morais, assim se espera que o Presidente do Conselho Executivo cumpra as suas obrigações que advêm das responsabilidades do seu papel como líder” (Sergiovanni, 2004:125).

Segundo Bush (2003:110), a relação entre uma liderança escolar de qualidade e os resultados educativos é uma realidade, através de vários estudos realizados nesta área, assim como, a relação entre a qualidade da liderança e a eficácia das escolas, realçando a importância da variável liderança para a qualidade das escolas.

Vários autores (por exemplo, Alvarez, 1998; Ball, 1997; e Ballion, 1994), também relacionam o modo como a liderança se exerce com a eficácia das escolas.

Considerando que, o objecto deste estudo é o desempenho do gestor de topo de uma organização educativa, pretende-se compreender o modo com ele exerce a liderança e se o seu tipo de liderança tem alguma influência no funcionamento da referida organização.

Assim, vai-se fazer uma breve abordagem teórica sobre a especificidade da liderança escolar, sobre a distinção entre o conceito de liderança e o conceito de gestão e sobre algumas tipologias de liderança.

3.3.1. A especificidade da liderança escolar

“Dada a natureza da organização escolar e as exigências do contexto, os administradores escolares dependem amplamente da liderança como veículo principal para influenciar os professores e outros membros da comunidade” (Greenfield, 1999:276)

Sendo a liderança o aspecto mais qualitativo e pessoal da actividade gestionária, torna-se muito difícil a sua definição, principalmente a liderança escolar, considerando a especificidade e a complexidade desta. Assim, relativamente à dificuldade em definir o conceito de liderança e particularmente “o fenómeno da liderança escolar”, Sanches (1996:13) refere que:

“Muito elevado é também o grau de indeterminação respeitante à definição do próprio conceito, para o qual não há consenso entre os teóricos. Com efeito, quando reflectimos sobre o fenómeno da liderança escolar, deparamos com uma diversidade de conceptualizações que, pelas suas filosofias subjacentes, divergem nos caminhos propostos para a praxis de governação escolar. Liderar obriga a tomar decisões sobre situações complexas, as quais se, por um lado, exigem respostas técnicas, por outro lado, requerem em simultâneo respostas com incidências de ordem ética e moral. Neste sentido, a experiência de liderança mostra como é difícil harmonizar racionalidade técnica com as manifestações tangíveis e intangíveis da vida axiológica e da pluralidade cultural das escolas.”

De acordo com a referida autora, a maioria dos dilemas de governação escolar surgem da dificuldade que o líder escolar encontra ao tentar encontrar um equilíbrio entre a racionalidade técnica e o domínio da ética que caracteriza as organizações educativas. É neste sentido que a autora considera que:

“Quando a acção de liderança escolar se move segundo os ditames de uma lógica de racionalidade e instrumentalidade, os problemas de equidade, sempre mais agudos porque inscritos nas finalidades sociais e educacionais, podem acabar por ser ignorados ou disfarçados sob a roupagem da objectividade, da ordem e das questões técnicas. Neste sentido, a liderança educacional é, e exige acima de tudo, uma prática axiológica e de transformação.” (Ibidem)

Sergiovanni (2004:120), concorda com esta posição de Sanches sobre a liderança educacional, ao defender que:

“(…) a liderança escolar deve estar direccionada para o estabelecimento de ligações morais mútuas entre pais, professores e alunos, bem como às suas responsabilidades de acordo com a definição dada pelos seus propósitos partilhados. Nas escolas, as ligações morais não podem ser comandadas pela hierarquia ou vendidas pelas personalidades, mas sim levadas a agir dessa forma pela aceitação das suas responsabilidades.”

Em relação à evolução da liderança educacional, Sanches (1996:14) refere que as escolas descobrem a importância da liderança ao adaptarem as concepções e finalidades de liderança que surgiram para serem aplicadas nas organizações empresariais, afectando negativamente as práticas de liderança nas escolas, por vários motivos:

- a importação alienante de conceitos e práticas que derivaram de paradigmas de liderança baseadas em configurações burocráticas e mecanicistas das organizações empresariais;

- não se levou em conta as especificidades próprias das organizações escolares;

- a utilização inadequada de estratégias dirigidas para a optimização da produtividade;

- a confusão entre finalidades empresariais e finalidades educacionais centradas.

A mesma autora (1996:15), considera que, as teorias de liderança situam-se ao longo de um percurso que é simultaneamente histórico e epistemológico e as questões essenciais de liderança (a relação entre paradigmas organizacionais da escola e as concepções de liderança, as características pessoais dos líderes e o exercício do poder e que estilos de liderança mais influência exercem na eficácia da escola e na qualidade de ensino) têm vindo a acompanhar a evolução das referidas teorias. Esta autora defende que as perspectivas teóricas sobre a liderança (instrumental, situacional e de contingência), têm-se revelado insuficientes considerando que não valorizaram a dimensão axiológica e intercultural da “praxis educacional”.

A este nível, deve-se defender, “um estilo de liderança em situação e na confluência de múltiplas e complexas interações: com a natureza dos problemas a resolver, com os espaços sociais e multiculturais onde se exerce e com as características sistémicas dos contextos externos políticos, económicos e sociais.” (p.15)

Por outro lado, Costa (2000) defende que apesar do fenómeno de “uma certa globalização” dos modelos de análise organizacional que actualmente afectam organizações de missão e perfil diversos, torna-se necessário destacar a especificidade das organizações escolares, nomeadamente em relação à natureza da sua missão que é principalmente pedagógica e educativa. Este autor ao classificar a escola como organização pedagógica considera que esta passa a ter uma identidade que ultrapassa a dimensão de instrução, de ensino e do próprio conceito de educação. Assim, o referido autor, defende que:

“Nesta perspectiva, a escola não é só uma organização democrática, mas uma organização onde as práticas da democracia são objectivo da sua acção; não é só uma escola justa, mas uma organização onde há uma pedagogia da justiça; não é só uma organização aprendente, mas um contexto onde se pratica uma pedagogia da aprendizagem; não é só uma escola autónoma, mas (...) uma organização de pedagogia da autonomia. Ou seja, os próprios modos de organização e os processos de gestão não deverão apresentar-se somente enquanto meios para o desenvolvimento da acção pedagógica mas constituírem-se eles próprios como objectos de acção pedagógica.” (Costa, 2000:27)

Relativamente à concepção da liderança nas organizações escolares, esta perspectiva também contribuiu para um novo conceito de liderança escolar, ou seja, esta

passa a ser entendida quer como um meio para o desenvolvimento de uma acção pedagógica nas escolas, quer como objecto de acção pedagógica, surgindo assim, o conceito de liderança educativa e pedagógica (Costa, 2000).

Vários autores (Fátima Sanches, 1995; John Smyth, 1994; Bush & Coleman, 2000; Sergiovanni, 2004) têm vindo a defender esta concepção de liderança através dos seus argumentos. Assim, Sergiovanni (2004: 134) diz o seguinte:

“Quando os Presidentes do Conselho Executivo praticam liderança como pedagogia, exercem as responsabilidades que a sua intendência acarreta para se comprometerem a construir, servir, cuidar e proteger a escola e os seus objectivos. Praticar liderança como pedagogia exige muito de líderes e seguidores. Ambos têm de responder a níveis mais elevados de compromisso, benevolência, esforço e responsabilidade”.

Segundo Costa (2000:28), a adopção desta concepção da liderança escolar, aparece assim, “como uma dimensão fundamental para a construção de um quadro teórico-conceptual que suporte e enforme o desenvolvimento desta dimensão cuja presença nas mais diversas práticas das organizações educacionais não pode ser menorizada.”

O referido autor (2000:29-30), aponta seis pressupostos teórico-conceptuais subjacentes ao fenómeno da liderança nas organizações escolares:

- Liderança dispersa ou distribuída, em que a liderança não é propriamente um atributo do(s) líder(es) formal(ais), mas um fenómeno disperso que percorre os diversos níveis, sectores e agrupamentos da organização escolar. Realça-se a importância da liderança partilhada no contexto das organizações escolares. Aliás, a este propósito, Hallinger & Heck (1999), citados por Bush (2003:115) referem que:

“A última década testemunhou um afastamento do modelo de líder dominante em favor de um modelo igualitário de liderança. Mesmo assim, o facto é que os directores das escolas ocupam uma posição muito importante na estrutura hierárquica das escolas... No ano 2000 é tolice pensar que só a liderança dos directores tem influência na melhoria e desenvolvimento das escolas.”;

- Relatividade da liderança, em que o conceito de liderança não tem uma única interpretação, ou seja, é um conceito ambíguo entendido de maneiras diferentes relativamente aos conteúdos, aos processos e aos estilos, considerando as diferentes culturas, países e contextos organizacionais ou situacionais onde ocorre.

- Liderança e democracia escolar, em que a liderança escolar deverá desenvolver-se no sentido da revitalização da democracia e da participação relativamente a todos os implicados nos processos educativos, assumindo deste modo uma feição emancipadora e facilitadora na capacidade de decisão colectiva.

- Liderança e colegialidade docente, em que os líderes escolares deverão agir no sentido de uma liderança colaborativa, colegial e solidária, respeitando as autonomias individuais e grupais e interagindo com estas.

- Liderança enquanto saber especializado/aprendizagem, em que apesar da formação e da competência pedagógica representarem um fundamento estrutural positivo para o desempenho dos líderes escolares (incluindo a hereditariedade, a experiência ou a personalidade dos indivíduos), a liderança implica também um conjunto de competências que se aprendem, necessitando por isso de uma formação e de um saber especializado. Esta aprendizagem deve situar-se a vários níveis: técnico e instrumental da liderança, da acção moral e de transformação (Sanches, 1996), e da inteligência emocional (Goleman, 1996).

- Distinção entre liderança e gestão, em que, liderança e gestão são conceitos distintos, considerando que em contexto escolar existem vários líderes (efectivos) que não exercem funções de gestão organizacional, assim como, existem muitos gestores escolares que apenas valorizam as tarefas administrativas e técnicas.

Relativamente à formação dos líderes escolares, o mesmo autor considera que:

“Se num quadro de formação dos líderes escolares não nos parecem ser de desprezar as dimensões técnicas e instrumentais dos processos de liderança, afigura-se-nos, contudo, claro que, no desenvolvimento destes processos de formação, a vertente pedagógica da liderança – já que o líder é um educador (Starrat, 1993:148) – deve sobrepor-se às orientações racionais, eficientistas e hierárquicas, as quais, (...) estão longe das características das organizações contemporâneas, em geral, e da especificidade da escola como organização pedagógica, em particular. “ (p.31)

Considerando a polémica existente entre as duas perspectivas opostas da liderança, ou seja, a perspectiva funcionalista que defende uma visão tecnocrata, burocrática e hierárquica da liderança e a perspectiva hermenêutica e axiológica que realça as dimensões pedagógica e ética da liderança, pode-se levantar a questão, se elas são conciliáveis na “praxis de governação escolar” (Sanches, 1996:31). Segundo esta autora, é difícil conciliar estas duas perspectivas opostas, visto que representam duas lógicas opostas (lógica instrumental que conduz à estabilidade organizacional, e a lógica criativa que conduz a uma certa “instabilidade”). Alguns autores consideram que é possível conciliar estas duas perspectivas, como é o caso de Deal e Peterson (1994), ao defenderem que, a acção dos directores de escola deve ser “bifocal”, ou seja, para eles, a educação só terá a ganhar se os seus directores de escola forem capazes “de combinar tarefas de gestão com uma sensibilidade e paixão simbólicas” e de serem

“simultaneamente gestores eficientes e líderes eficazes” (Deal e Peterson, 1994, p.xii), citados por Sanches (1996:31). Neste sentido, na perspectiva desta autora (1996:31), a liderança implica, por um lado, interesse por uma multiplicidade de objectivos educacionais mesmo que sejam conflituais e por outro lado, capacidade de gerir a complexidade e multiplicidade da relação entre meios e fins organizacionais.

Estas duas lógicas opostas da liderança, ao fim e ao cabo, referem-se às relações, continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, dos conceitos de liderança e de gestão.

No ponto seguinte iremos fazer uma breve abordagem teórica sobre esta problemática, com o objectivo de clarificar o conceito de liderança.

Finalizando este ponto, sobre a especificidade da liderança escolar, pode-se concluir com Greenfield (1999: 276) que:

“A liderança torna-se, assim, crítica na administração duma escola porque é (a) o meio mais eficaz pelo qual professores e outros membros podem ser influenciados a voluntariamente mudar as suas preferências, e é (b) a base fundamental, pela qual um administrador pode eficazmente dar resposta e negociar as exigências do contexto que constituem o universo do trabalho do administrador escolar.”

3.3.2. Liderança e gestão

Considerando que estes dois conceitos se confundem constantemente, convém defini-los com o objectivo de clarificá-los e distingui-los. É neste sentido que Rego (1998: 27) refere que,

“Uma controvérsia não menos relevante é a que envolve os conceitos de Liderança e Gestão. É claro que uma pessoa pode ser um líder sem ser um gestor, ou ser um gestor sem liderar. Poucos propõem que as duas coisas sejam equivalentes, sendo no grau de sobreposição que reside o desacordo.”

Segundo Teixeira (1998:4), a liderança é tão importante na gestão de empresas, que muitas vezes se confunde com a própria gestão. A maneira como o gestor lidera determina, de certo modo, a sua categoria, apesar de liderança e gestão não serem sinónimos, considerando que, a liderança é um aspecto da direcção, sendo esta uma função da gestão.

Vários especialistas argumentam que liderança e gestão são funções distintas. Por exemplo, Hughes e al. (1996:13), consideram que, os líderes são carismáticos e

inspiradores, tomam riscos, são dinâmicos e criativos, sabem lidar com a mudança, são visionários. Enquanto que, os gestores são mais racionais, trabalham mais com a cabeça do que com o coração, lidam com a eficiência, o planeamento, os procedimentos, o controlo e os regulamentos. Rost e Smith (1992), defendem que a liderança é uma influência de relacionamento, visto que, envolve líderes e seguidores que procuram mudanças reais na organização que reflectam os propósitos mútuos daqueles, enquanto que, a gestão é um relacionamento de autoridade, porque é executada com gestores e subordinados, envolve a coordenação de pessoas e recursos para a produção e vendas de bens ou serviços numa organização, e implica coordenação de actividades para produzir e vender bens ou serviços que reflectam os propósitos desta.

Teixeira (1998:139) definiu a liderança da seguinte forma: “ Liderança é o processo de influenciar outros de modo a conseguir que eles façam o que o líder quer que seja feito, ou ainda, a capacidade para influenciar um grupo a actuar no sentido da prossecução dos objectivos do grupo”.

O mesmo autor (1998:3) definiu gestão como sendo, “o processo de se conseguir obter resultados (bens ou serviços) com o esforço dos outros”.

Analisando estas duas definições pode-se afirmar que liderança e gestão são funções distintas, pois enquanto que a primeira realça a capacidade do líder em influenciar os outros no sentido de alcançar objectivos traçados, a gestão enfatiza a coordenação de actividades para produzir e vender bens ou serviços que reflectam os objectivos da organização.

A liderança e a gestão sendo funções distintas poderão ser conciliadas na mesma pessoa? Existem várias posições, negativas e positivas, perante esta questão polémica.

Teixeira (1998:139) considera que:

“ (...) nem todos os líderes são gestores. Do mesmo modo, nem todos os gestores, só porque o são, são líderes. Apenas porque a organização atribui formalmente a um gestor determinados direitos, nada garante que ele seja um líder efectivo. Por outro lado, constata-se que em qualquer organização, empresas incluídas, se verifica a existência de liderança informal, isto é, a capacidade de algumas pessoas para influenciar o comportamento de outras, a qual é alheia à estrutura formal da organização e que, nalguns casos, é tão importante ou mais do que a influência formal. Isto é, os líderes podem surgir dentro do grupo, eventualmente de forma espontânea, ou podem surgir pela formal nomeação para cargos de chefia”.

Este autor defende que, um bom gestor é necessariamente um bom líder, mas um bom líder não é necessariamente um gestor, considerando que, no caso do líder informal, pode de facto, não ser um gestor.

Zaleznik (1977), citado por Rego e Cunha (2003:181) tem uma perspectiva negativa relativamente à questão anterior, ao defender que a origem da diferença reside em experiências diferentes de vida e personalidades. Para aquele autor, os gestores e os líderes são pessoas muito diferentes (em relação à motivação, à sua história pessoal e à sua forma de pensar e de agir): os gestores são mais conservadores e mais analíticos, reagem e adaptam-se aos factos, não dando muita importância à transformação destes. Os líderes são mais criativos, têm estilos mais imprevisíveis, são mais intuitivos do que racionais e tentam transformar os factos.

Etzioni (1964) também considera que as competências não são transferíveis e que existe incompatibilidade psicológica entre as duas dimensões. Por outro lado, Kotter (1992a), também é da mesma opinião, ao dizer que ninguém pode ser bom, simultaneamente, a liderar e a gerir. Algumas pessoas têm a capacidade de se tornarem excelentes gestores, mas não líderes exemplares, enquanto que, outras têm grande potencialidade de liderança mas, devido a vários motivos, têm grandes dificuldades em se tornarem bons gestores.

Assim, para que tenham sucesso, as organizações deverão escolher os dois tipos de pessoas, ou seja, alguém que tenha capacidade de liderança e alguém que tenha potencialidades para ser um bom gestor, com o objectivo de conciliar estas duas dimensões (Rego e Cunha, 2003:182). Esta lógica implica a defesa da dupla liderança (visionária e gestionária).

Nem todos os autores concordam com esta posição. House e Aditya (1997: 445), citados por Rego e Cunha (2003: 182), defendem que é possível aos gestores serem líderes, e aos líderes serem gestores. Os gestores tornam-se líderes quando conseguem proporcionar visão, direcção, estratégia e inspiração às suas unidades organizacionais, e comportando-se de modo a reforçar a visão e os seus valores inerentes.

Rowe (2001), através de um modelo triangular cujos vértices são a liderança gestionária, a liderança visionária e a liderança estratégica, pretende mostrar que os dois papéis podem coexistir na mesma pessoa. Este autor, estabelecendo a correspondência com a tese de Zaleznik (1997) defende que a liderança gestionária está para os gestores assim como a liderança visionária está para os líderes. Mas, opostamente a Zaleznik, Rowe refere que os dois papéis são conciliáveis na figura do líder estratégico (Ver Quadro nº12).

Quadro nº12

A liderança estratégica como resultante da conciliação das lideranças visionária e gestonária³⁵(Rowe, 2001)

Liderança visionária	Liderança gestonária	Liderança estratégica
<ul style="list-style-type: none"> - É proactivo, muda o modo de as pessoas pensarem acerca do que é desejável, possível e necessário. - Trabalha em posições de elevado risco. - Relaciona-se com as pessoas de modo intuitivo e empático. - Trabalha na organização, mas não pertence à organização. - Orienta-se para o desenvolvimento das pessoas e com o futuro da organização. Acreditam no elevado desempenho das pessoas. - Decide frequentemente com base em valores. - Orienta-se para a inovação, o capital humano e o fomento de uma cultura que assegure a viabilidade a longo prazo. - Acredita nas escolhas estratégicas, ou seja, nas que fazem a diferença na sua organização e no ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - É reactivo, adopta atitudes passivas perante os objectivos, os seus objectivos radicam na necessidade, mais do que em desejos ou sonhos. - Vê-se a si próprio como conservador e regulador da ordem existente. - Relaciona-se com as pessoas de acordo com os seus papéis no processo decisório. - Envolve-se em situações e contextos característicos das actividades quotidianas. - Raramente decide com base em valores. - Orienta-se para os comportamentos de curto prazo e baixo custo, fitando o desempenho financeiro. - Acredita no determinismo, ou seja, que as escolhas que faz são determinadas pelo ambiente interno e externo. - Utiliza o pensamento linear. 	<ul style="list-style-type: none"> - Combina sinergisticamente as lideranças visionária e gestonária. - Enfatiza o comportamento ético e as decisões baseadas em valores. - Concilia as operações quotidianas com as responsabilidades de longo prazo. - Formula e implementa estratégias com impacto imediato mas que preservam a estabilidade e desenvolvimento organizacional a longo prazo. - Tem elevadas expectativas de desempenho acerca dos superiores, dos pares, dos subordinados e dele próprio. - Usa o pensamento linear e não linear. - Usa metáforas, analogias e modelos que permitam a justaposição de conceitos aparentemente contraditórios. - Acredita nas escolhas estratégicas, ou seja, nas que fazem a diferença na sua organização e no ambiente.

Assim, para este autor, o líder visionário, valoriza a viabilidade da organização a longo prazo, fomenta a mudança, a inovação e a criatividade, mas necessita do realismo e da frieza necessários, com o objectivo de manter viva a organização a curto prazo. O líder gestonário, realça a estabilidade financeira a curto prazo, preocupa-se em manter a ordem existente, não investindo nas inovações que podem mudar a organização. Precisa de visão, do sonho, da emoção e da criatividade. O líder estratégico, tenta conciliar estas duas funções sinergisticamente, tornando assim viável a organização a longo prazo sem prejudicar a estabilidade financeira a curto prazo.

Relativamente aos aspectos prescritivos, as duas dimensões deveriam coincidir na mesma pessoa, ou seja, o bom gestor deveria possuir também a capacidade de liderança, mas na prática nem sempre é assim, pois nas organizações em geral e nas escolas em particular, emergem muitas vezes lideranças informais que conseguem mobilizar os outros, enquanto que existem gestores que valorizam apenas as tarefas administrativas, não dando a devida atenção à liderança (Costa, 2000).

Sanches (1996:31) considera que a nível da liderança escolar é muito difícil o gestor conseguir conciliar estas duas lógicas opostas, ou seja, a lógica da estabilidade e racionalidade com a “acção simbólica da liderança”.

Thurler (2000:160), também refere que, na prática, torna-se difícil aos gestores escolares conciliarem estas duas dimensões, surgindo assim a tensão entre a liderança e a gestão, devido aos seguintes aspectos: o desafio de fazer muitas coisas ao mesmo tempo;

³⁵ De acordo com Rego e Cunha (2003:183).

o carácter repetitivo e aborrecido da maior parte das tarefas; o nível superficial das interacções; a obrigação de enfrentar e resolver os dilemas organizacionais e o desequilíbrio entre tarefas de gestão e funções de liderança.

Por outro lado, Southworth (1999), através do resultado de um estudo realizado a dez directores de escolas, baseando-se em entrevistas, chegou à conclusão que estes viviam o dilema entre o ser ao mesmo tempo profissional, gestor e professor (líder pedagógico), e entre a ambiguidade, o desconforto e a culpa, devido à sobrecarga de tarefas de gestão que os impossibilitava para se dedicarem à liderança prospectiva e instruccional.

Actualmente, a nível da liderança escolar, em que “a vertente pedagógica é o centro de toda a sua acção” (Costa, 2000:27), parece que a tendência é defender uma concepção de liderança educativa e pedagógica. É neste sentido que Costa (2000:27) afirma que:

“(…) em termos de concepção da liderança nas organizações escolares, equacionamos a liderança não só como um meio para o desenvolvimento de uma acção pedagógica nas escolas, mas a conceber a própria liderança como o objecto de acção pedagógica. Ou seja, estamos a falar numa liderança educativa e pedagógica”.

Segundo o mesmo autor, vários autores têm vindo a defender com os seus argumentos esta concepção de liderança escolar, tais como: Sanches (1995), John Smyth (1994), Bush e Coleman (2000) e Sergiovanni (1998).

Concluimos este ponto com as seguintes afirmações de Rego e Cunha (2003:184-185):

- A liderança e a gestão podem ser consideradas como processos ou funções distintos, considerando que aquela é mais emocional, inovadora, criativa, inspiradora, visionária, relacional-pessoal, original, proactiva, assente em valores, enquanto que, a gestão é mais racional, calculista, eficiente, procedimental, imitadora, reactiva, assente em cálculos e transacções.

- As organizações, enquadradas em ambientes turbulentos, precisam das duas funções: a liderança é necessária porque permite imprimir visão, emocionalidade, proactividade, inspiração, criatividade e originalidade; a gestão é necessária pois permite inculcar racionalidade, cálculo, contenção, eficiência, procedimentos, imitação, conservação e rotina.

- No exercício de algumas funções organizacionais, a liderança pode ser mais importante do que a gestão, ocorrendo o contrário na execução de outros cargos. Por exemplo, a gestão pode ser mais relevante nos níveis hierárquicos inferiores, enquanto que a liderança pode ser mais necessária nos níveis de gestão de topo.

- O mesmo pode acontecer em diferentes situações ou momentos da vida organizacional. Por exemplo, pode ser que a liderança seja mais necessária na fase inicial do ciclo de vida da organização, em momentos de mudança, ou em organizações que se encontram em ambientes muito turbulentos, enquanto que a gestão pode ser mais relevante em situações de maior estabilidade.

- Algumas pessoas têm mais potencialidades para a liderança, outras para a gestão, e outras ainda conseguem conciliar estas duas dimensões. Mas pode ser que muitos líderes possam aprender a gerir e que muitos gestores possam adquirir a capacidade de liderança.

- Nas organizações actuais, ambas as funções são essenciais. Se não for possível conciliar numa mesma pessoa as duas funções, torna-se necessário assegurar a dupla liderança (a visionária e a gestionária).

3.3.3. Tipos de liderança

Já nos referimos à complexidade e ambiguidade da gestão e da liderança escolar devido à natureza específica das organizações educativas. Neste ponto iremos fazer uma breve referência teórica aos vários tipos de liderança tendo em consideração que, os factores internos e externos às escolas, as características pessoais dos gestores escolares em interacção, condicionam a acção concreta destes.

Relativamente à liderança escolar, existem diversas terminologias sobre os tipos de liderança com denominações diferentes: visões sobre a liderança (Costa, 2000; Estêvão, 2000); teorias (Southworth, 1998); estilos (Alvarez, 1998); enfoques teóricos (González, 1994), etc. Abordaremos as que melhor se enquadram no presente estudo.

Costa (2000), através da evolução das concepções sobre a liderança, identifica três grandes visões: a mecanicista (subdividida à volta de três metáforas, o líder nato, o líder treinado e o líder ajustado), a cultural ambígua e a pedagógica. A visão mecanicista da liderança é essencialmente hierárquica, unidireccional e sequencial, e assenta no paradigma positivista, tendo percorrido quatro décadas (dos anos 40 aos anos 80), em que a liderança é entendida “como uma acção lógica, mecânica, automática, desencadeada

por alguém que, detentor de certos predicados, leva outros a atingirem determinados resultados pré-definidos” (Costa, 2000:16).

Segundo este autor (2000:17-21), esta visão mecanicista da liderança sofreu variações importantes ao longo das quatro décadas. Por isso foi subdividida em três fases diferentes: na primeira fase (anos 40), o líder era considerado como um líder nato, carismático e possuindo certos traços (esta concepção baseia-se na teoria dos traços que se desenvolveu no decorrer dos anos 40).

A partir dos finais dos anos 40, esta concepção de líder nato começa a ser posta em causa devido essencialmente ao desenvolvimento das teorias comportamentais, dando lugar à concepção de líder treinado; na segunda fase (anos 50), inicia-se a formação em liderança e a preparação e treino dos líderes. Esta situação origina a concepção de líder treinado, ou seja, valoriza-se o estilo de liderança do líder (o seu comportamento). Nos anos 60, esta concepção de líder treinado começou a ser criticada devido ao surgimento das teorias situacionais da liderança que assentam na teoria da contingência, que defende que, “ tudo depende... dos contextos ambientais, das tecnologias e dos processos utilizados, dos comportamentos dos membros e dos utilizadores, da diversidade das organizações, ... ou seja, da relatividade das situações” (Costa, 2000:21).

Na terceira fase (anos 60), aparece então a concepção de líder ajustável (uma concepção dinâmica da liderança), em que se valoriza “... cada situação e cada contexto particular para o comportamento do líder, nomeadamente o controlo que este exerce sobre os contextos” (Ibidem).

A partir dos anos 80, surgem outras visões de liderança (a visão cultural que em termos da análise organizacional assenta na perspectiva da cultura organizacional, e a visão ambígua que se baseia nas perspectivas teóricas de análise organizacional como as da anarquia organizada, dos modelos micro-políticos, da teoria do caos, da perspectiva neo-institucional) que romperam com o paradigma da racionalidade técnica (Costa, 2000), na maneira de entender o funcionamento organizacional, apontando para um paradigma pós modernista que defende uma concepção de organização instável e fragmentada. Assim, segundo Costa (2000), a liderança passa a ser entendida como ambígua e dispersa. Este autor, considerando a especificidade ética e educativa das organizações escolares, refere que estas também passaram pelos vários percursos mencionados, e defende que a liderança nas organizações educativas deve ser um tipo de liderança crítica, educativa e pedagógica³⁶.

³⁶ Vários autores defendem esta concepção de liderança escolar, tais como, Sanches (1995), John Smyth (1994), Bush & coleman (2000), Sergiovanni (1998), Pelletier (1999) e González (1994).

Southworth (1999) partindo de um estudo sobre gestores escolares considera as cinco teorias principais sobre a liderança: a liderança situacional, que se enquadra nas teorias contingenciais sobre a organização; a instrumental e expressiva, que consiste na satisfação simultânea e dinâmica da dimensão ligada à produção (tarefas) e da dimensão ligada às pessoas (social); a liderança cultural, em que o líder é promotor (suporte ou destruidor) da cultura organizacional da escola, possuindo crenças e valores e sendo um agente exemplar é observado constantemente pelos seus seguidores, pois estes pretendem comprovar se os valores que ele defende coincidem com a sua acção; a liderança transaccional, que realça a eficiência e a eficácia na prossecução de objectivos, daí a sua identificação, às vezes, com a gestão considerando que valoriza os vários procedimentos e tarefas da gestão que permitem o funcionamento da escola. Realça também a necessidade de articulação entre grupos e interesses com o objectivo de evitar conflitos.

Teixeira (1998:155) considera que o líder transaccional, “conduz ou motiva os seus subordinados na direcção dos objectivos definidos, clarificando a sua função e os requisitos das tarefas”.

Relativamente a este tipo de liderança, apesar das muitas críticas que lhe são feitas, Southworth (1998) considera que o líder deve executar tarefas e procedimentos gestionários e ter ao mesmo tempo capacidade de liderança; a liderança transformacional, em que o líder deve ter uma visão de futuro e capacidade para envolver os outros nessa visão, com o objectivo de tornar a actividade significativa e inovadora. Teixeira (1998) refere que este tipo de líderes (líderes transformacionais ou da mudança), “através da sua visão pessoal e da sua energia inspira os seus seguidores e tem um impacto significativo nas suas organizações” (Ibidem). Assim, esta perspectiva é compatível com a procura da melhoria e da eficácia³⁷.

Por outro lado, Alvarez (1998), na sua tipologia, distingue dois tipos de liderança: a liderança burocrática que realça a dimensão administrativa, e a liderança transformacional que valoriza a inovação e a qualidade das escolas³⁸.

Segundo este autor as características da liderança transformacional encontram-se na liderança instrucional que se baseia na qualidade do ensino aprendizagem e no bem-estar dos alunos, invertendo-se assim a pirâmide de tarefas do modelo burocrático, ou seja, as tarefas pedagógicas passam a sobrepor-se às outras.

³⁷ Thurler (2000:165), na sua tipologia sobre as modalidades do exercício de liderança, distinguiu quatro modalidades de liderança: formação e acompanhamento, cultural, transaccional e transformacional.

³⁸ Sanches (1996) e Estêvão (2000) apresentam tipologias iguais, mas Estêvão troca o termo de líder burocrático por líder empresarial ou gerencialista.

O referido autor defende ainda que o modelo de liderança transformacional para além de incluir as características do modelo anterior, valoriza também a mudança, a inovação e a procura da qualidade total para a escola.

Concluindo este ponto, pode-se afirmar que as perspectivas dos três autores acima referenciadas são compatíveis, considerando que, o tipo de liderança que melhor se adequa actualmente às organizações escolares (devido à sua complexidade e ambiguidade), é a liderança transformacional devido ao seu carácter futurista e inovador.

3.4 . O gestor escolar: entre o administrador e o profissional docente

Neste ponto, faremos uma breve abordagem teórica à problemática do gestor escolar enquanto profissional e administrador, considerando que foi uma das dimensões escolhidas para a interpretação da acção do Presidente do Instituto Superior Público.

Faremos referência não só à duplicidade de papéis que a especificidade da gestão escolar implica, entre o papel do profissional e o do administrador, mas também a alguns dos modelos teóricos em que a referida duplicidade é colocada.

Segundo Mintzberg (1995), as escolas têm a particularidade de possuírem um centro operacional onde dominam os profissionais, verificando-se assim a tendência para um conflito entre estes - que querem controlar o exercício da sua função - e os administradores que, por sua vez, querem impor normas e regular o trabalho deles. Barroso (1995) e Dinis (1997), consideram que os professores, por um lado, possuem grande autonomia no seu trabalho e, por outro lado, tentam controlar os modos de designação e de gestão das organizações escolares. É neste sentido que Dinis (2002:114) considera que:

“Ao reclamarem o direito de participarem, de forma maioritária e decisiva na escolha dos membros dos órgãos de direcção, impondo a condição desses membros serem também professores, e de preferência da própria escola, os profissionais procuram garantir que uma partilha de interesses, valores e concepções de base profissional (docente) entre a direcção e eles próprios, conduza mais facilmente ao reconhecimento da competência profissional como fundamento do poder e da autoridade e portanto à prioridade dos critérios pedagógicos sobre os de natureza administrativa ou gestionária. Este é um mecanismo que, por outro lado, confere maior margem de autonomia e de controlo aos profissionais.”

Barroso e Sjorslev (1991), ao analisarem as “funções e domínios de intervenção” que realizaram às “Estruturas de Administração e Avaliação das Escolas Primárias e Secundárias, nos doze países da Comunidade Europeia” concluíram que o gestor escolar desempenha dois papéis em simultâneo, o de administrador e o de líder profissional.

Esta duplicidade de papéis do gestor escolar é explicada pelo facto deste ser, não apenas um representante do Estado na escola, controlando o cumprimento das regras existentes, mas também por ele ser um representante dos professores, pressionado por estes para que possa defender os seus interesses. Barroso e Sjorslev (1991) afirmam também que existe conflito entre o representante da administração e o representante da escola.

Pode-se então afirmar que os gestores escolares se encontram reféns de duas lógicas, que em princípio são difíceis de conciliar.

Os gestores escolares conseguem conciliar esta conflitualidade? Devem ser mais profissionais (docentes) ou mais administradores (gestores)?

Para Dinis (2002:117), na discussão dos papéis e funções do profissional como administrador encontra-se ainda a seguinte questão: “o profissional como administrador deverá ser mais profissional (docente) ou mais administrador (gestor)?” Existem várias posições relativamente a esta questão, e esta oposição é simultaneamente de natureza simbólica e estrutural (Dinis, 2002).

As diversas perspectivas sobre as organizações escolares (a formal, a de sistema debilmente acoplado, a de “anarquia organizada” e a contingencial), dividem aquelas em duas dimensões, a instrucional e a administrativa (Dinis, 2002).

Dinis (2002:117), considera que esta conceptualização dicotómica sobre a estrutura organizacional das escolas talvez tenha surgido dos modelos propostos por Parsons (1967) e Katz (1995) sobre o funcionamento das organizações e a aplicação destes modelos no contexto das organizações escolares mostra a influência teórico-conceptual das teorias sobre o funcionamento das organizações empresariais.

Hoyle (1986:79), Holmes & Wynne (1989:271), citados por Dinis (2002:118), consideram que: “Na realidade, em certa medida, grande parte destes diversos modelos e classificações, remetem na essência para uma perspectiva dicotómica e dual do funcionamento da escola, e consequentemente dos papéis do profissional como administrador.”

Assim, este autor refere que, nesta perspectiva, Hughes (1987:278) ao tentar aproximar a problemática do profissional como administrador, ao seu Modelo Dual de

Papéis do profissional, identificou dois sub-papéis desempenhados pelo professor-administrador. (Ver Quadro nº13)

Quadro nº 13*
Modelo Dual de papéis do Profissional como Administrador (Hughes, 1987)

Líder Profissional		Chefe Executivo
1- Orientação Profissional do pessoal docente 2- Ensino (actividades lectivas) 3- Aconselhamento e acompanhamento dos alunos	Interno	- Funções de coordenação e afectação de recursos dentro da escola
1- Representação da escola em matérias educativas 2-Actividades profissionais externas (papel cosmopolita)	Externo	- Relações com os conselhos de escola e as autoridades locais de educação enquanto entidades empregadoras

* De acordo com Dinis (2002:118)

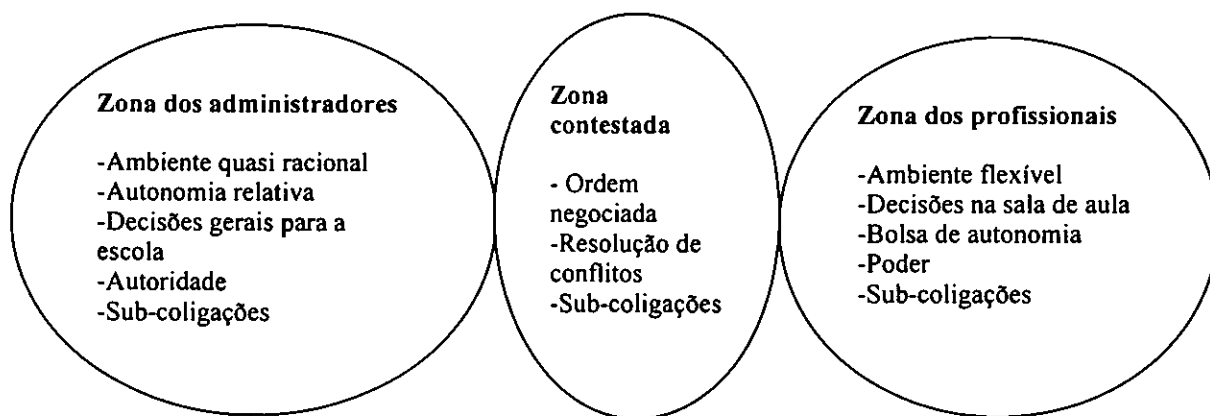
Hughes (1987:279), citado por Dinis (2002:119), refere que a aplicação deste modelo numa investigação empírica das actividades de 72 chefes de estabelecimento no Reino Unido:

“ (...) confirmou uma inter-relação substancial dos dois sub-papéis. Parece que o profissional-como-administrador age em alguns assuntos como líder profissional e noutros como um chefe executivo. O conhecimento, as atitudes, as competências profissionais parecem exercer um profundo efeito sobre toda a gama de tarefas realizadas pelo responsável de uma organização profissional.”

Por outro lado, Dinis (2002:119) refere que, com base na referida dicotomia, o modelo de Esferas de Interação (Interacting Spheres Model) defendido por Hanson (1976, 1979) e Bacharah (1981), acrescenta, “ uma zona da intersecção entre as esferas de influência dos profissionais e dos administradores, ou seja, uma zona de incerteza e ambiguidade onde as soluções só podem ser encontradas por via da negociação.”

Assim, este modelo (Ver Figura nº1) defende a existência de uma zona de intervenção dominada pelos administradores e que os profissionais não contestam (domínio administrativo), a existência de uma zona onde predomina a influência e poder dos profissionais que não é colocada em causa pelos administradores (domínio pedagógico), e uma zona onde nenhum dos dois grupos de actores dominam (zona de disputa), em que as soluções só são encontradas através da negociação (Dinis, 2002; Gomes, 1993).

**Figura nº1 – Esferas de influência entre profissionais e administradores escolares
(Bacharah, 1981) ***



* De acordo com Dinis (1997:120)

Hoyle (1986), citado por Dinis (2002:119), considera que, o referido modelo ao levar em conta uma zona de conflito de interesses opostos, dos administradores e profissionais, e a maneira negociada de os resolver, introduz uma dimensão política que ultrapassa a natureza estática da perspectiva dicotómica da organização estrutural das organizações escolares. As áreas de sobreposição entre as zonas de influência variam de acordo com as definições institucionais e normativas das actividades de docência e de administração escolar e em função da realidade concreta das instituições escolares (Dinis, 2002).

Barroso (1991:71), na análise que realizou sobre a gestão das escolas após 25 de Abril de 1974, relativamente ao papel que os professores passaram a ter na gestão das escolas, identifica três tipos de relações entre os administradores e os profissionais:

- “ A zona de acção dos “administradores” sobrepõe-se à dos “profissionais”, podendo assim levar a uma “burocratização da pedagogia”, subordinando os critérios pedagógicos aos critérios administrativos (...);
- A zona de acção dos “administradores” separa-se da zona de acção dos “profissionais”, em que se estabelece uma espécie de contrato implícito entre eles, fazendo com que o “director proponha

não interferir na sala de aula, e os professores aceitem a sua parte do acordo, não esperando participar na política da escola" (...);

-A zona de acção dos "administradores" articula-se com a zona de acção dos "profissionais", no sentido de compatibilizar as soluções administrativas ao exercício das competências dos profissionais na actividade docente e às exigências do acto educativo."

O terceiro tipo de relação identifica-se com a zona de disputa e de negociação em que não existe uma clara definição de fronteiras entre os domínios administrativo e pedagógico. Segundo Dinis (2002), verifica-se este facto quando os administradores são professores e eleitos pelos seus pares, ou seja, o administrador como representante. Nesta ordem de ideias, Barroso (1991:71) diz que:

"A partir do momento em que os professores (e enquanto profissionais eleitos pelos seus pares) passam a desempenhar o papel de administradores verifica-se uma clara evolução para o terceiro tipo, a partir do momento em que eles transportam para o exercício do cargo a sua perspectiva de professores e não a de "aprendizes de gestores profissionais"."

Aparece assim, uma terceira conceptualização das funções de administração escolar e do profissional enquanto administrador, ou seja, a administração escolar pode ser entendida como uma actividade incluída no conceito de "profissionalidade docente alargada" (Barroso, 1991a).

Autores como Hoyle (1975) e Barroso (1991a), entre outros, criticam a concepção dicotómica do papel de administrador e o de líder profissional, defendendo a concepção de "profissionalidade docente alargada", remetendo para uma perspectiva integradora dos dois papéis.

De acordo com esta nova concepção do administrador enquanto profissional em que a sua acção é essencialmente uma acção "educativa", Dinis (2002:122) afirma que: "(...) no caso das escolas, ao contrário de outras organizações profissionais a gestão e a profissão não são separáveis, constitui-se, assim, como uma forma definitiva de ultrapassar a dicotomia dimensão administrativa *versus* dimensão pedagógica do funcionamento da escola."

Como consequência desta actual concepção do administrador profissional, em que "a gestão é uma dimensão do próprio acto educativo" (Barroso, 1995a:19), a actividade docente, o funcionamento da escola e os papéis do profissional administrador deverão alterar-se em função da referida concepção. A cultura organizacional terá

necessariamente que mudar, atendendo a esta actual tendência da concepção das funções da administração escolar e do profissional enquanto administrador.

Reforçando esta tendência actual da cultura da mudança escolar e consequentemente das funções do gestor escolar, Tilman e Quali afirmam que:

“ (...) é uma nova verificação da concepção da moral escolar que defendem as direcções inovadoras: a escola não é um lugar de reprodução mas sim de transformação. Mas procedendo assim o director envolve-se ele mesmo nessa espiral de mudança permanente. Um director inovador deve esforçar-se para a mudança constante.” (Tilman Francis, Quali Nouria, p.66)

4. O gerencialismo como uma nova tendência actual nos sistemas e na gestão das instituições de Ensino Superior

“ De facto, a transformação da relação entre os governos e os sistemas e as instituições de ensino superior que ocorreu nas últimas décadas foi sobretudo activada pela regulação estatal. (...) Os Estados estão a promover uma forma de desregulação – e.g., “lançando” as instituições para o mercado ou para um ambiente do tipo do mercado, promovendo, assim, a sua auto-regulação – como uma nova forma de regulação, com novos dispositivos regulatórios, por exemplo, através da ênfase na necessidade de avaliar. É este, aliás, o contexto em que emerge o “Estado avaliador”, segundo Neave (1988b).” (Magalhães, 2004:98-99)

O objectivo deste ponto é fazermos uma breve abordagem teórica sobre a emergência do gerencialismo³⁹ nos sistemas e na gestão das instituições de ensino superior que se perspectiva como uma tentativa de introdução da noção de mercado no ensino superior. Assim, dividiremos este ponto em três subpontos: o primeiro, em que definiremos o conceito de gerencialismo com o objectivo de compreender melhor o impacto deste fenómeno nos sistemas e na gestão das instituições de ensino superior; o segundo, em que se faremos uma breve referência teórica aos modelos de organização e governo das instituições de ensino superior para uma melhor compreensão da influência do gerencialismo no governo actual destas; o terceiro, onde focaremos, também de uma forma sintética, a emergência do fenómeno gerencialista assim como do Estado avaliador e a sua influência nos sistemas e na gestão das instituições de ensino superior.

³⁹ Existem autores (como por exemplo, Amaral, 2003; Santiago, 2003; Magalhães, 2003) que utilizam o termo “managerialismo” com o objectivo de realçarem o aspecto ideológico deste fenómeno mais comum dos países anglo-saxónicos no início dos anos 90. Mas considerando que o termo “gerencialismo” é mais comum em Portugal, optou-se por adoptá-lo.

4.1. Conceito de gerencialismo

Não é fácil definir o conceito de gerencialismo, pois segundo R. Santiago (2003:87):

“As hipóteses de abordagem do gerencialismo são diversas e podem cobrir aspectos tão diversificados como as questões ideológicas ou o conjunto de representações, de crenças, de atitudes e de práticas, todas enfatizando as noções de eficiência e eficácia na organização dos meios humanos e materiais para atingir determinados objectivos (produção ou resolução de problemas económicos e sociais) nas organizações.”

Na perspectiva de Deem (2001), citado por R. Santiago (2003), este conceito é,

“(…) um instrumento de análise ou um caminho que se proporia descrever, explicar, categorizar e compreender os novos discursos e as tentativas para impor técnicas de gestão importadas do sector privado, cuja introdução no sector público foi encorajada pelos governos para diminuir as despesas numa lógica neo-liberal de reestruturação do estado providência.” (Ibidem)

Por sua vez, Fitzsimous (2001), citado por R. Santiago (2003), define o conceito como estando ligado às formas de governo e de exercício do poder (autoridade), apontando três dimensões de racionalidades subjacentes ao mesmo: a técnica, a económica e a instrumental. Este autor, defende ainda que:

“A noção de eficiência estaria no centro deste conjunto de racionalidades, através das quais, sem deixar qualquer possibilidade de alternativa, a gestão tenta reabilitar a ideia de harmonia, em torno de valores comuns, universais e partilhados por determinados grupos sociais, assumindo-se como uma verdadeira forma de governo.” (Fitzsimous, 2001, citado por R. Santiago, 2003:88)

Assim, de acordo com R. Santiago (2003:94):

“O gerencialismo pode ser compreendido não só como a tentativa de introduzir nas universidades um conjunto de instrumentos e de práticas de gestão típicas das organizações empresariais, mas também, na sua dimensão ideológica, como uma forma de identificar o seu governo com a gestão, abrindo o caminho para a “centralização da descentralização” e o exercício arbitrário do poder.”

4.2. Modelos de organização e governo das instituições de ensino superior

Já se tinha feito uma abordagem teórica, no Capítulo II, sobre os modelos de funcionamento das organizações de ensino superior segundo Birnbaum (1988), onde se caracterizou brevemente o modelo cultural ou tradicional, o modelo burocrático e o modelo político. Neste ponto, para uma melhor compreensão da influência do gerencialismo no governo actual das instituições de ensino superior, importa fazer uma referência muito breve sobre os modelos de organização e governo das instituições de ensino superior, tais como os modelos que realçam o pressuposto da racionalidade absoluta que se baseiam nas ideias de racionalização das estruturas de decisão e das modalidades de partilha de poder, os que valorizam a ambiguidade e incerteza, e os que defendem que as instituições de ensino superior são organizações políticas.

4.2.1. Racionalidade administrativa e partilha do poder na decisão (modelo burocrático e colegial)

Pode-se afirmar que as instituições de ensino superior funcionam de acordo com o modelo burocrático, devido à existência de uma direcção académica e administrativa que se baseia no princípio racional-legal para que as instituições funcionem, e o modelo colegial, em que, “os actores são representados como uma comunidade de académicos que partilha responsabilidades e participa nos processos de tomada de decisão...” (Idem:78). Segundo estes autores:

“ (...) os dois modelos interpenetram-se de acordo com os contextos nacionais e o tempo. O carácter mais colectivo da tomada de decisão não neutraliza, assim, nem a natureza burocrática das competências legais, nas quais se legitima, nem as formas de domínio hierárquico ligadas à desigualdade de poderes e de meios de influência detidos pelos actores académicos” (Ibidem)

Por outro lado, de acordo com os mesmos autores, a interacção destes dois modelos racionais de organização das instituições de ensino superior, não é pacífica realçando assim os seus limites. Os conflitos constantes entre a lógica da centralização na tomada de decisão, devido à legitimação da autoridade racional-legal, ao nível das referidas instituições e das suas unidades e a lógica da descentralização das tarefas e actividades decorrentes do princípio da liberdade académica, são outros aspectos que mostram o limite dos modelos racionais.

Assim, nestes dois modelos racionais de organização, assentes no princípio da racionalidade absoluta de Weber (1971) e de Fayol (1949) predominam, “as

representações sociais de que as actividades e tarefas académicas são processos sistemáticos, coerentes, sequenciais, não ambíguos e bem informados, dando origem em consequência, a uma tomada de decisão sempre racional.” (Idem:79)

4.2.2. A incerteza e a ambiguidade na tomada de decisão (modelo da “ambiguidade e da incerteza”)

Os referidos autores, consideram que, nas instituições de ensino superior:

“ (...) a complexidade das suas estruturas, a natureza colegial da maioria dos seus órgãos de governo, a autonomia institucional, os conflitos, a negociação, o trabalho sobre o conhecimento e a centralidade da natureza educativa do ensino são aspectos que permitem sustentar que as decisões novas e não estruturadas são, talvez, as que aí mais frequentemente emergem e mais influenciam as dinâmicas institucionais.” (Idem:79-80)

Assim, Simon (1997), citado pelos autores acima referidos (2003:80), refere que, através do princípio da racionalidade limitada é possível explicar a influência dos interesses divergentes, do poder e dos valores na decisão e, permite também colocar em causa a representação social de que é possível controlar toda a informação e obter a eficiência baseando-se no princípio, explícito ou implícito, da racionalidade absoluta.

Portanto, este modelo, através dos seus processos e resultados não conseguirá tomar a melhor decisão, mas sim a decisão satisfatória, dependendo do seu grau de acesso à informação e da sua capacidade real de acção, na perspectiva do contexto das políticas para o ensino superior, das políticas institucionais e formas de gestão académica escolhidas pelas instituições de ensino superior e do tipo de interacção e relações de poder existentes entre os diferentes grupos de actores académicos, que se referem a interesses e valores opostos.

Segundo Cohen e March (1986) nas instituições de ensino superior não existe coordenação, mas sim adaptações espontâneas entre os diferentes actores académicos. As decisões tomadas não são controladas, ou seja, estão ligadas às dinâmicas do sistema, devido à inexistência de hierarquia ou mesmo, no que se refere à participação fluida na tomada de decisão, de legitimação através dos processos colegiais. Para Walford (1987), citado por (R. Santiago, D. Leite, M. Polidori e M. Leite & C. Sarrico, 2003:81): “As universidades apresentam-se, assim, como organizações pobremente estruturadas, que recorrem pouco à coordenação explícita entre os actores e têm uma grande dificuldade

em ordenar escolhas e prioridades e em especificar os próprios processos envolvidos no ensino e na aprendizagem.”

Os processos de escolha nestas instituições aparecem geralmente no seguimento de acções que não são pré-determinadas, relativamente à definição prévia de objectivos institucionais claros e das decisões que deles deveriam decorrer, existindo um fluxo descontínuo de problemas, soluções, de actores académicos na participação e de oportunidades de escolha, que se desenvolve sem lógicas subjacentes ou de inter-conexão (Cohen, March e Olsen; 1992). A unidade entre estes elementos acontece de forma anárquica, tendo em consideração certos momentos especiais do funcionamento das referidas instituições.

4.2.3. As instituições de ensino superior como micro-sistemas políticos (modelo político)

Relativamente ao modelo político, as instituições de ensino superior são perspectivadas como micro-sistemas políticos, ou seja, Baldrige (1971a, 1971b), defende que a perspectiva política se enquadra na análise das organizações complexas, que se apresentam como um micro-sistema político, integrado por vários grupos políticos, onde surgem, permanentemente, conflitos internos. Este autor considera que, os conflitos, como emergem num quadro de incerteza, que resulta da fragmentação organizacional, por grupos de interesse e da participação fluida dos actores académicos na decisão, são endémicos (a universidade como arena de conflitos) e contribuem para o bom funcionamento destas organizações complexas.

Segundo R. Santiago, D. Leite, M. Polidori, M. Leite & C. Sarrico (2003:84-85):

“De facto, as construções representacionais e simbólicas dos actores a propósito das suas acções e dos contextos em que elas se desenvolvem são estruturantes para os conflitos e os processos de negociação visando uma “ordem negociada” (walford, 1987:137) para atingir determinados objectivos pessoais ou grupais.”

Relativamente aos modelos de organização e governo das instituições do ensino superior, pode-se então concluir que, enquanto que, a burocracia e a colegialidade permitem compreender melhor certos aspectos ligados às estruturas e processos de decisão, através dos conceitos de “anarquia organizada” e de micro-sistema político, as dinâmicas das instituições de ensino superior podem ser apreendidas como sistemas de acção.

Em relação à possibilidade de estabelecer uma articulação entre os diferentes modelos, Walford (1987:139-141), citado pelos autores acima referidos (2003:85), situando-se num quadro instrumental de gestão académica, defende que é preciso reconhecer as ambiguidades e as incertezas presentes nos processos de decisão das referidas instituições e usá-las de forma positiva no planeamento através de um padrão temporal de quatro fases: a inicial, pouco estruturada, de “anarquia organizada”; a de negociação, descrita pelo modelo político; a de persuasão, ligada ao modelo colegial; a burocrática, que integra o modelo burocrático.

Birnbaum (1988), numa perspectiva mais interpretativa e compreensiva, sugere um quadro menos “instrumental” relativamente à hipótese de uma inter-relação dos modelos referidos. Este autor considera que, sendo as universidades organizações complexas e diversificadas, assim como as suas finalidades (que são também imprecisas), não se pode circunscrevê-las através de modelos redutores da realidade.

Assim, este autor (1988), considera que as universidades devem ser analisadas com base em três perspectivas: a organizacional, que se baseia na definição clássica de organização entendida como grupos de autores que assumem determinados papéis e cooperam na realização de objectivos comuns, no contexto de uma certa estrutura social formal; a sistémica, que se baseia nas dinâmicas que regulam as interacções entre os actores; a simbólica, que permite entender as universidades como sendo construções simbólicas que existem porque os actores e a sociedade acreditam nelas.

Birnbaum (1988), através de estudo de casos imaginários e realçando a centralidade do conceito de cultura organizacional, assim como, a sua relativização contextual, propõe quatro tipos de universidades: instituição colegial, considerando a partilha do poder e valores numa comunidade de iguais; instituição burocrática, visto que, se baseia na racionalização das estruturas e dos processos de decisão; instituição política, dada a concorrência pelo poder e recursos; instituição anárquica, que se baseia na procura de significações numa comunidade de actores autónomos.

Este autor procura a integração destes quatro tipos ou modelos de análise organizacional das universidades, defendendo, no entanto, que eles são na realidade construções destinadas a facilitar a compreensão, ou seja, nunca podem ser observados num estado puro, mas apenas é detectada a presença de alguns dos seus traços ou variáveis. As características das interacções entre estas diferentes variáveis permitem conferir uma identidade própria a cada universidade, no contexto de uma certa cultura organizacional, que elas contribuem para definir e à qual, estão também submetidas.

Assim, na lógica destas perspectivas, as universidades são entendidas como construções singulares que surgem das interações entre as normas sociais, as estruturas hierárquicas e aspectos cognitivos ligados às representações e acções dos actores.

4.3. A emergência do gerencialismo e do Estado avaliador

“Tendo subjacente uma retórica de eficiência, qualidade e responsabilidade, e procurando responder às transformações sociais e económicas, o Estado avaliador procura efectuar uma mudança de mentalidades, visando incutir o que vários autores designam de cultura empresarial (Cowen, 1996; Neave, 1988). O Estado, nomeadamente a partir da sua produção legislativa, procura naturalizar uma ordem cognitiva de definição da realidade, seus problemas e soluções, assente numa retórica da superioridade da lógica de mercado.” (Seixas, 2002:313)

“Uma discussão específica dos modelos de governo das instituições do ensino superior deverá ser feita no contexto da Nova Gestão Pública (New Public Management) – NGP. A NGP e conceitos relacionados, tais como managerialismo e a reinvenção do governo (Osborne e Gaebler, 1992), dominaram a reforma do sector público nas últimas décadas. Tal como afirmam Denhart e Denhart (2000), a NGP promoveu uma visão dos gestores públicos como os empreendedores de um governo novo, mais magro e crescentemente privatizado, que emula não só as práticas mas, também, os valores do sector privado.” (Amaral, 2003:40)

Keating e Shand (1998), citados por Amaral (2003:41), apresentam sinteticamente as características essenciais da Nova Gestão Pública (NGP):

- Ênfase nos resultados relativamente à eficiência, eficácia, qualidade de serviço e ganho de vantagens para os presumíveis beneficiários;
- Um ambiente de gestão descentralizada que melhor se adapte às noções de responsabilidade e autoridade, de maneira a permitir que as decisões sobre a distribuição de recursos e prestações de serviços estejam próximas do “output”, permitindo o “feedback” dos clientes e outros interessados;
- Realça o aumento da possibilidade de escolha por parte do cliente criando ambientes competitivos entre as organizações públicas e concorrentes não-governamentais;
- Flexibilidade para explorar alternativas mais económicas ao fornecimento e à regulação públicas, o que inclui o recurso a instrumentos de mercado tais como o pagamento pelo cliente, os “vouchers” e a venda dos direitos de propriedade;
- Prestação de contas e criação de novos procedimentos em vez da conformidade com normas estabelecidas, e a substituição da fuga ao risco pela gestão do risco;
- O público transforma-se em cliente do governo e os funcionários devem procurar executar as suas tarefas de modo que os serviços satisfaçam estes clientes. De forma idêntica, no ensino superior, os alunos passam a ser clientes e na maioria dos sistemas de ensino superior foram estabelecidos sistemas de avaliação da qualidade e da prestação de contas para assegurar que o ensino corresponde às necessidades e expectativas dos clientes.”

Meek (2003), citado por Amaral (2003:42), considera que o managerialismo que se baseia na ideologia neoliberal da NGP, substitui o conceito de conhecimento como um bem público (a ideia de universidade, em que o conhecimento deve ser livre e universal) pelo conceito da comercialização e da propriedade privada, colocando em causa muitos dos valores académicos tradicionais, particularmente aqueles que se reflectem na forma como as instituições devem ser estruturadas e controladas.

Em relação aos profissionais docentes, Amaral (2003:42) refere que: “Os académicos, por sua vez, vão perdendo o seu estatuto de profissionais e passam, cada vez mais, a ser vistos como funcionários em que o produto do seu labor intelectual é propriedade da instituição que paga o salário.”

Ainda sobre os docentes profissionais, este autor considera que, os princípios da NGP colocam em causa a própria conduta profissional destes, considerando que deixam de ser vistos como indivíduos que promovem uma causa nobre e moralmente comprometidos com o seu trabalho, para passarem a ser vistos como simples fornecedores de serviços e, em consequência, “eventualmente corruptos e certamente culpados de atitudes corporativas que põem os seus interesses acima dos clientes, não merecendo confiança para dirigirem as instituições.” (Ibidem)

Relativamente à emergência do gerencialismo no ensino superior, Santiago, Leite, Polidori, M. Leite & C. Sarrico (2003:87), consideram que:

“o gerencialismo emerge no contexto das sucessivas tentativas das políticas governamentais de criar um mercado (ou quase mercado) na educação superior. Estas tentativas são bastante reais, provocando respostas que não são neutras quanto aos padrões de acção na gestão académica, às micro-políticas desenvolvidas nas instituições e às próprias resistências à ideia de mercado. Em qualquer dos casos, parecem ter surgido algumas mudanças nas universidades observáveis na inclusão de novas metáforas nos discursos, na adopção de novos estilos de gestão e de novos valores que “parecem “ conviver, numa relação complexa, com o que já existe.”

Os referidos autores (2003:87) afirmam ainda que, a influência destas mudanças nos diferentes modelos de governo das universidades pode ser determinante e, que o conceito de mercado pode originar uma nova “racionalidade técnico-burocrática”, possibilitando progressivamente as condições de pressão permanente sobre o regime interno de governo das universidades tentando substituí-lo pelo regime gerencialista.

Por sua vez, Magalhães (2004:99) considera que:

“Apesar da aparentemente paradoxal combinação da desregulação e da regulação estatal, o modelo emergente surge muito mais coerente do que parece à primeira vista, pois os governos ainda regulam o sistema ao mesmo tempo que afirmam nos seus discursos que estão a deixar a regulação a cargo das leis do mercado ou do tipo das do mercado e à auto-regulação das instituições.”

Seixas (2002:311) refere que:

“Ao analisar-se a evolução da relação Estado/ensino superior nas últimas décadas, é patente uma redefinição do papel do Estado, assumindo este a forma de Estado avaliador ou supervisor, associada à introdução ou reforço de uma lógica ou retórica de mercado na regulação dos sistemas de ensino superior.”

Magalhães (2004:101-102), comparou o modelo emergente de relação entre os sistemas de ensino superior, as suas instituições e o Estado (Estado avaliador) com os modelos anteriores (o do “Estado facilitador” e o do “Estado interventor”) para uma melhor compreensão daquele. De uma forma geral, a resposta que os governos deram à expansão dos sistemas e ao aumento da procura de ensino superior no início dos anos 1960 não alterou o anterior padrão de relação entre o Estado e o ensino superior relativamente à orçamentação e à coordenação administrativa.

Neave e van Vught (1991), citados por Magalhães (2004:102), descrevem o “estado facilitador” como “a forma de Estado que foi assumida para gerir a massificação do ensino superior depois da Segunda Guerra Mundial até ao final dos anos 1960”. Mas, a instabilidade provocada pela crescente massificação dos sistemas passou a repercutir-se mais a nível da preocupação política do que a nível institucional, forçando, assim, a transformação dos padrões de relação entre os sistemas de ensino superior e o Estado.

Assim, surgiu um outro modelo de relação entre os governos e os sistemas de ensino superior e respectivas instituições, que ficou conhecido por “Estado interventor”, em que, a administração passou a assumir um papel mais activo em relação às instituições e às suas características organizacionais, como as formas de governação e de autoridade institucionais.

Em meados dos anos oitenta, houve uma maior interferência no ensino superior por parte de alguns governos, surgindo assim, o “Estado avaliador” (Neave, 1988a), em que, “o âmbito da intervenção do Estado torna-se assim mais amplo.” (Magalhães, 2004:102).

Dill (1998), citado por Ana Maria Seixas (2002:311), considera que: “ (...) o Estado avaliador traduz uma mudança de um sistema de coordenação assente no controlo do Estado e dos académicos (professional control) para um novo sistema assente numa combinação do Estado e do mercado.”

Esta autora, afirma que:

“Guy Neave justifica o aparecimento nos anos oitenta do Estado avaliador como meio de resposta a três preocupações altamente pragmática: as dificuldades em sustentar o peso crescente das despesas sociais, num contexto de forte aumento na procura de ensino superior e de crise do Estado providência, e a consciência das limitações do modelo de controlo estatal em responder adequada e atempadamente às novas pressões e solicitações de um sistema em expansão, diversificação e diferenciação.” (Ibidem)

Segundo a mesma autora (2002:3119), este modelo de relação entre o Estado e os sistemas de ensino superior e respectivas instituições (Estado avaliador) implica uma redistribuição das funções e responsabilidades na coordenação do ensino superior, baseando-se em três aspectos essenciais:

“ (...) a concentração da administração central na dimensão estratégica de desenvolvimento do sistema, definindo objectivos e os critérios de qualidade do produto final; a emergência de poderosos órgãos intermediários de especialistas funcionando como agentes directos de avaliação e coordenação; e a ênfase na auto-regulação das instituições.” (Ibidem)

Esta autora, considera ainda que:

“A nova distribuição de poder e responsabilidades transforma o Estado de controlo num Estado supervisor, traduzindo uma menor intervenção directa mas não necessariamente uma redução do seu poder. A principal contradição do Estado avaliador reside exactamente na ênfase simultânea, por um lado na desregulação e na autonomia institucional, e por outro no desenvolvimento de um corpo regulatório condicionando a acção institucional. Note-se que este enorme investimento legislativo tornou ainda mais visível o crescente controlo estatal, principalmente nos países de sistemas educativos ditos descentralizados.” (Ibidem, Idem:312)

Com o surgimento do Estado avaliador o conceito de avaliação passou a ter um outro significado, ou seja, passou a ser entendida, como um instrumento estratégico fundamental de ligação entre as políticas educativas definidas pelo Estado e a sua interpretação e cumprimento a nível institucional (Seixas, 2002). Nos modelos anteriores de relação entre o Estado e os sistemas de ensino superior e respectivas instituições, a avaliação dos sistemas educativos era uma função desempenhada pelo Estado ou pelo governo, especialmente nos sistemas mais centralizados. Contudo, de uma forma geral, o controlo público sobre as instituições públicas estava ligado apenas a uma verificação formal administrativa e burocrática (Seixas, 2002). Segundo Neave (1988:10), citado por Seixas (2002:312), no Estado avaliador: “A avaliação passa a ser principalmente uma avaliação a posteriori, ou seja, uma avaliação do desempenho institucional através do controlo do produto e não através dos processos, e constitui-se como um poderoso instrumento de regulação das instituições.”

Por outro lado, esta autora (2002:312) refere que o Estado avaliador baseia-se no conceito da contratualização entre o Estado, sociedade e ensino superior, considerando que o referido conceito defende direitos essenciais como a liberdade de ensinar e de aprender, assentando em dois princípios: o da negociação e o da condicionalidade do desempenho, “aparentemente mais eficientes” nas condições actuais de sistemas de ensino de massas ou universais.

Neste sentido, a mesma autora considera que:

“O Estado avaliador dirige o ensino superior através dos mecanismos e procedimentos de negociação entre instituições, organismos intermédios e Estado, numa lógica de contratualização. Requer, portanto, um enquadramento legal forte, onde são definidas as funções de definição, implementação, interpretação e avaliação das políticas. O Estado desenvolve, assim, estratégias de controlo à distância ou de controlo remoto, articulando a ênfase no desenvolvimento da autonomia institucional e a constituição de sistemas de avaliação e de controlo de qualidade dos sistemas de ensino superior.” (Ibidem)

Comparando sinteticamente os três modelos referidos anteriormente relativamente à relação entre os sistemas de ensino superior, as suas instituições e o Estado, Magalhães (2004:102) diz o seguinte:

“Enquanto que o “Estado facilitador” regulava principalmente a zona de “input” dos sistemas de ensino superior, facilitando as exigências do acesso e financiando generosamente o sistema e as instituições e a permanência dos estudantes nestas, e enquanto que o “Estado interventor” aumentou sobretudo a regulação da vida interna das instituições, o modelo emergente parece

invadir todas as zonas do sistema, justificando a radicalização da intervenção através da afirmação da necessidade de eficiência (quer interna, quer externa).”

No entanto, esta radicalização do “Estado avaliador”, parece desenvolver-se “ de uma forma contrária às formulações retóricas de um grande número de governos no sentido de tornar mais autónomas as instituições de ensino superior em relação ao controlo estatal.” (Idem:103)

Na realidade, a exigência de autonomia e de auto-regulação estão amplamente valorizados nos discursos sobre o ensino superior, ou seja, os políticos, os gestores e os académicos têm vindo a utilizar cada vez mais estes termos nos seus discursos sobre o ensino superior (Magalhães, 2004).

Este autor refere ainda que, “ (...) a retirada dos governos de um controlo pormenorizado sobre as instituições de ensino superior se está a tornar crescentemente visível, especialmente nos países europeus.” (ibidem)

Relativamente às contradições e incertezas do Estado avaliador, Seixas (2002:314) aponta as seguintes críticas:

“ (...) excessivo trabalho burocrático exigido pelos novos instrumentos de avaliação da adequação de desempenho das instituições. (...) a questão do aumento do poder da instituição, uma das assunções da retórica do Estado avaliador. A autonomia institucional é, fundamentalmente, uma autonomia condicional ou contratual, na medida em que o exercício de controlo dos processos é condicionado pela produtividade institucional, sendo esta controlada pelo Estado ou por organismos intermediários constituídos para tal.”

A partir dos anos 1980, a importância dada ao mercado reflecte-se na relação entre o Estado e o ensino superior, especialmente em relação a três aspectos: autonomia institucional, prestação de contas e avaliação de qualidade. Estes três aspectos constituem “os instrumentos da nova relação que está a emergir entre as instituições de ensino superior e o Estado”. (Idem:104) Magalhães (2004:104-105) considera que:

“Este modelo – pelo menos a sua formulação política – é já evidente não só na Europa Ocidental, mas também na Austrália e mesmo até em alguns países do dito mundo em desenvolvimento como o Brasil. Nos Estados Unidos este processo está em marcha desde o dealbar dos anos 1980, embora sobretudo no âmbito do sector público do ensino superior.”

Pode-se então afirmar que, autonomia, prestação de contas e avaliação da qualidade constituem os mediadores “técnicos” que permitem o funcionamento do modo de regulação emergente. Esta mediação, principalmente no aspecto ideológico, faz-se

tendo como referência o ambiente organizacional, leis e dispositivos do tipo dos do “mercado” (Magalhães, 2004:113). Relativamente à introdução do mercado no centro da discussão sobre a regulação política existem vários argumentos. Por exemplo, Neave citado por Magalhães (2004) argumenta que:

“(…) na Europa foram mais considerações de ordem pragmática, e não tanto de ordem ideológica, que introduziram o mercado no centro da discussão sobre a regulação política. Este autor reconhece que a “ação veio primeiro, a justificação ideológica e a elaboração da ideologia vieram depois”, mas apesar de chamar a atenção para este carácter a posteriori, também sublinha o papel legitimador ou mediador do “mercado”. (Ibidem)

Nesta mesma ordem de ideias, Goedegebuure, Kaiser, Maassen e de Weert (1993a:5), citados por Magalhães (2004:113), argumentaram que, “o mercado não existe no que se refere ao ensino superior, nem como forma de coordenação pura, nem como um fenómeno unitário (...) Seria mais conveniente falar de comportamento do “tipo do mercado” e da existência de estruturas de quase-mercado.”

Este autor diz ainda que:

“Quando nos centramos nos sistemas de ensino superior da Europa Ocidental, onde o Estado continua a ser o principal provedor de recursos – e, em última instância, a autonomia institucional depende basicamente do financiamento – o “mercado” surge mais evidentemente como uma construção retórica e como um mediador ideológico.” (Ibidem)

Relativamente ao novo modelo de relação entre o Estado e o ensino superior e as tendências globais e especificidades nacionais e regionais, Magalhães (2004:114-115) refere que, a nível internacional, surpreendentemente, esta nova forma de regulação aparece como válida para além das diversidades nacionais relativamente aos sistemas de ensino superior, produzindo-se assim aparentemente padrões comuns de desenvolvimento (Magalhães, 2004).

Este autor, depois de analisar as tipologias de Teichler (1996) e as de Peter Scott (1995) sobre os sistemas de ensino superior, chegou às seguintes conclusões:

“Parece, então, evidente que a emergência de um novo modelo de relação entre o Estado e o sistema de ensino superior e as suas instituições está a produzir a emergência de tendência de desenvolvimento comuns, como se globalização quisesse dizer também homogeneização, pelo menos no que diz respeito às políticas de ensino superior. Por isso, neste ponto do nosso estruturante dos sistemas de ensino superior europeus.” (Magalhães, 2004:118)

Assim, concluindo e de acordo com Magalhães (2004:118): a forma de regulação emergente é híbrida, ou seja, a regulação estatal e a auto-regulação das instituições estão ligadas; a globalização no ensino superior produz homogeneidade e diversidade quando combinada com as especificidades nacionais. O modelo do Estado avaliador assenta em novas formas de coordenação e gestão, baseadas no conceito de gerencialismo, enfatizando a eficiência, a responsabilização e a prestação de contas (Seixas, 2002).

4.4. Influência do gerencialismo nos sistemas e na gestão das instituições de ensino superior

“(...) a reconfiguração do ensino superior sob a égide da via da desregulação e dos processos do tipo dos do mercado não surgem como uma reclamação ou exigência dos próprios mercados, mas sobretudo como uma construção política, mais ou menos globalizada, que sacrifica aos deuses da eficiência e da performatividade (Slaughter e Leslie, 1999). Enquanto vector central na elaboração de políticas, nomeadamente no que diz respeito ao ensino superior, esta tendência no sentido da desregulação assume, portanto, uma característica paradoxal, pois se a regulação estatal, concebida com controlo directo sobre o sistema e sobre as instituições, foi interpretada como não providenciando uma suficiente regulação do desempenho, é como se essa regulação tivesse que ser feita através da desregulação.” (Magalhães, 2004:136)

O gerencialismo, através da influência da ideologia e das práticas neo-liberais, tem vindo a ocupar progressivamente um lugar cada vez mais importante em todas as dimensões da decisão social, cultural e económica (R. Santiago, 2003). Este autor considera ainda que, “Numa lógica de modernização, é utilizado como um instrumento ou um discurso de legitimação da reestruturação das velhas burocracias públicas e educacionais, num quadro conservador de contestação do estado providência.” (Ibidem:88-89)

Amaral (2003:43), através de um projecto internacional (seminário organizado em Outubro de 2002) em que se realizou uma análise comparativa de vários países na procura de respostas a algumas questões relacionadas com “a emergência do managerialismo nos sistemas e instituições de ensino superior” apresenta os seguintes resultados:

“Os diversos casos nacionais analisados mostram um panorama de diversidade substancial, desde situações em que a maioria das características fundamentais do managerialismo estão ausentes até situações em que o paradigma do managerialismo parece ter sido adoptado de forma significativa. De uma forma geral, concluiu-se que, existe globalmente um panorama de diversidade a nível nacional, apesar do progresso significativo do managerialismo em alguns sistemas e da existência de semelhanças significativas entre estes casos. Assim, não se pode concluir que existe uma

convergência multinacional para novos métodos e processos de gestão apoiados pela expansão vitoriosa da nova ideologia do managerialismo. (...) dentro dos próprios sistemas nacionais existe uma variação considerável das respostas institucionais (...).”

Santiago (2003:89-90) considera que, factores de “natureza multidimensional” relativamente ao meio em que as universidades se movem, facilitaram a emergência do gerencialismo: a ideologia neo-liberal que pretende impor uma visão unificada da organização das sociedades e as formas de gerir os seus sistemas e instituições; a globalização e o desenvolvimento das novas tecnologias; os contextos ideológicos que foram criados por alguns organismos internacionais com base na mitificação das noções de responsabilização, de orientação para o mercado e de privatização; a relação automática estabelecida entre a educação e formação e a qualificação da força de trabalho; a redução nas despesas públicas e, consequentemente, nos financiamentos das universidades; a “desconstrução” pós-modernista do capital simbólico do ensino superior, aumentando assim a pressão externa sobre as instituições.

Este autor refere ainda que algumas alterações internas também estão na origem da emergência do gerencialismo, considerando que, estas estão articuladas não só com a democratização do acesso ao ensino superior e às novas orientações no desenvolvimento da investigação, mas também à própria autonomia institucional.

Neste sentido, Santiago (2003:90) diz o seguinte:

“Relativamente à democratização do acesso, o crescimento rápido e a diversificação da população estudantil, tornado a gestão académica mais complexa e suscitando novas conflitualidades a propósito da organização curricular e do ensino, facilitaram a emergência do discurso sobre a “cultura” da qualidade e da excelência, temas recorrentes da representação da educação, numa perspectiva de mercado ou de quase-mercado. (...) As alterações estratégicas na natureza e características do conhecimento científico produzido nas universidades constituíram igualmente aí um campo fértil para a penetração do gerencialismo. (...) a autonomia institucional, apoiada no pressuposto da auto-regulação, especialmente através da avaliação, tem sem dúvida, remetido as universidades para uma acrescida responsabilização financeira e social pelos seus desempenhos, face à emergência de novas expectativas e representações sociais a propósito das finalidades e objectivos do ensino superior. Esta responsabilização conduziu à introdução de modalidades novas de “gestão” do meio, orientadas para a captação de recursos visando a redução das dependências, e à definição de critérios “objectivos” de qualidade, sob a inspiração das práticas empresariais, acções que, claramente, facilitaram a adesão das direcções e dos actores académicos a alguns princípios do gerencialismo.”

Por outro lado, Magalhães (2004:137-138) refere que Burton Clark, no seu livro *Creating Entrepreneurial Universities* (1998a):

“ (...) parece reconstruir a ideia de ensino superior através da narrativa “empresarial” ou empreendedora. Clark refere-se aos resultados de um estudo levado a cabo em cinco universidades europeias, nos anos 1990, e na última parte do livro ele propõe um conjunto de “crenças empreendedoras” como a resposta das instituições de ensino superior às crescentes pressões qualitativas e quantitativas dimanadas de um cada vez mais exigente meio ambiente.”

Segundo Magalhães (2004:139-140), a perspectiva empreendedora/empresarialista não é apenas uma questão administrativa ou gestionária, pelas seguintes razões: o empreendedorismo aparece sob a forma de uma meta-narrativa, considerando que implicitamente parece definir critérios através dos quais o progresso ou a decadência dos sistemas e das instituições pode ser julgado.

O empreendedorismo apresenta as características das narrativas conceptuais já que se fundamenta em conceitos e teorias de que se espera a explicação para o jogo que as forças sociais desempenham – padrões de mercado, práticas institucionais, limitações organizacionais.

O modelo empreendedor baseia-se e ao mesmo tempo promove narrativas públicas, ou seja, fornece o quadro dentro do qual as instituições de ensino superior podem justificar e celebrá-las a si mesmas enquanto instituições. Este modelo parece conter “os ingredientes das narrativas ontológicas”, visto que, as instituições empreendedoras introduzem e implicam questões relativas à definição do eu individual: “trata-se de um reitor/a ou de um gestor/a? Se os estudantes e as suas famílias são definidos como “clientes”, o que é que eu sou enquanto académico? Serei ainda um professor? Etc.” (Ibidem)

No que diz respeito ao impacto do gerencialismo, nos modelos de governo das universidades, R. Santiago considera que:

“ (...) provavelmente, a hipótese que eventualmente pode ser formulada é, de acordo com Deem (1998), a da existência de um grau considerável de hibridismo, integrado por diferentes tipos e formas organizacionais, em evidência, por exemplo, na coexistência de equipas de gestão e gestores de qualidade com formas mais tradicionais de administração das universidades. Talvez as mudanças gerencialistas sejam, contudo, mais retóricas que substantivas; a nova retórica pode ser mais ou menos institucionalmente assumida, mas as práticas antigas mantiveram-se, ou, pelo menos, parcialmente integraram esta nova retórica, reformulando-a e retirando-lhe alguma da sua força em relação aos impactos inicialmente esperados pelos seus acérrimos defensores.” (Santiago, 2003:91)

Segundo este autor (2003:92), é um facto que o gerencialismo, definido como conjunto de técnicas, uma nova forma de governo ou como uma ideologia, influencia a forma de gerir e assiste-se a alguns processos de mudança organizacional nas universidades, pelo que se tem vindo a assistir à desvalorização dos ideais de igualdade e de democratização do ensino superior, substituídos, pelos conceitos gerencialistas de qualidade, responsabilidade e excelência. Através da legitimação destes conceitos, são definidos missões e planos estratégicos, avalia-se tendo em conta os resultados e mede-se a eficiência baseando-se em indicadores padronizados, surgindo novos estilos e racionalidades na governação das instituições, determinando a mudança da natureza das suas actividades tradicionais (ensino, investigação e prestação de serviços à sociedade) e, do trabalho académico dos professores. Este autor refere ainda que:

“O gerencialismo é representado como um meio racional de combater a irracionalidade e a incompetência, cujos propósitos e técnicas se auto-justificam como intrinsecamente bons, excluindo, portanto, a divergência de posições ou mesmo a variedade operacional. A sua lógica é universal e “totalitária”, submetendo a educação ao seu discurso, através do qual legitima as suas práticas.” (Ibidem)

O mesmo autor (2003:92-94) defende que, de uma forma geral, entre alguns autores que investigam este fenómeno, como por exemplo, Deem (1998; 2001), Bosctok (2001), Amaral, Magalhães e Santiago (2003) existe uma certa concordância sobre o tipo de impactos que este tem provocado no funcionamento das universidades em várias áreas organizacionais sendo os essenciais os seguintes:

- estruturas, em que a lógica de mercado não só interfere nos processos de diferenciação horizontal e vertical das estruturas organizacionais, mas como também pode, eventualmente, levar à supressão de unidades básicas ou disciplinares, que naturalmente têm mais dificuldade em conseguir fundos no exterior ou em atrair um número de alunos suficiente para alcançar determinados padrões de custo/benefício.

- Trabalho académico, em que devido à influência do gerencialismo aumentou a pressão sobre os vários papéis que os professores devem desempenhar durante o desenvolvimento das suas carreiras profissionais, como por exemplo, a pressão para a qualidade e para o aumento da “produtividade” científica, pode ser relevante quando se agravam as tensões entre a lógica do controlo, no âmbito das acções de gestão, e a lógica da autonomia profissional. Paralelamente, as representações das direcções académicas relativamente às tarefas dos professores também têm vindo a sofrer alterações, ou seja, a imposição de recompensas e punições (reais ou simbólicas, explícitas ou implícitas),

originam as condições para que os professores que não produzam, de acordo com os padrões formais existentes, sejam categorizados como incapazes de mudar.

Com a introdução de mecanismos de competição emergem grupos académicos mais empreendedores, enquanto outros académicos ficam para trás, podendo assim levar ao decréscimo da construção de novos conhecimentos baseados na investigação fundamental e ao crescimento de conhecimentos que resultam da investigação aplicada. Assim, os professores são mais actores empreendedores do que actores académicos, agindo de acordo com a lógica de mercado, na produção e venda de serviços para o exterior.

- Gestão financeira, em que o gerencialismo com a introdução da noção de mercado interno tem vindo a promover não só as mudanças que surgiram devido ao facto de as unidades passarem a ser entendidas como centro de custos, mas também a separação entre a gestão administrativa e a gestão académica (debate sobre a profissionalização dos gestores académicos) e entre os gestores e executores. Sobre a noção de responsabilização, este autor diz que:

“Aparentemente, a noção de responsabilização, proposta como uma solução para racionalizar custos e aumentar a “qualidade”, parece ser uma medida positiva. No entanto, ela pode produzir efeitos perversos e reduzir o sentimento de responsabilidade a outros níveis, através da sobreposição de critérios técnicos a critérios educativos, nomeadamente quando determinadas decisões colidem com o princípio do custo mínimo na organização e no desenvolvimento das actividades educativas.” (Ibidem).

- Organização dos currículos, em que nas universidades onde se valoriza uma perspectiva empresarialista e se adoptam algumas das propostas gerencialistas mais radicais, tem promovido o declínio das disciplinas clássicas nas áreas das Humanidades, Química, Física e Matemática. “As disciplinas são retiradas dos currículos em nome da substituição por um “produto” que pode ser mais facilmente “transaccionado” no “mercado” da educação superior.” (Ibidem)

Magalhães (2004:141) considera que:

“Se o “mercado” ou a coordenação do tipo do mercado está a assumir uma centralidade sem precedentes nos discursos políticos e nos processos de estabelecimento da agenda política para o ensino superior nos mais diferentes países europeus (para nos referirmos só a esta parte do mundo), o arquétipo “empresarial/empreendedor” fornece às instituições o quadro narrativo através do qual as suas identidades podem ser reconstruídas e socialmente relegitimadas.”

Relativamente ao desenvolvimento dos padrões e estruturas do ensino superior esta tendência para a assunção do mercado como a melhor instância de regulação, bem como o empreendedorismo/empresarialismo será a única alternativa de conceptualização do ensino superior no actual contexto? Pensamos que podem existir outras alternativas, assim, concluímos com Magalhães (2004:141) que, “ (...) talvez, não seja a única possibilidade de conceptualização do ensino superior no actual contexto.”

II Parte

Metodologia

Capítulo III

O objectivo deste capítulo, é fundamentar as linhas metodológicas que orientaram a investigação, tendo como referência a selecção do quadro teórico, os objectivos traçados e as questões de pesquisa.

Recorde-se que a problemática do presente estudo consiste em compreender/conhecer o trabalho do Presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público de formação, e qual a sua influência na gestão deste, através de três dimensões: contexto socio-político (o processo da evolução do Ensino Superior em Cabo Verde), organizacional (o funcionamento e a organização do Instituto Superior Público) e acção do actor (as funções e os papéis do profissional como administrador).

Este conjunto de problemas suportou a questão de partida: *como se caracteriza o trabalho do gestor de topo do ensino superior, e qual a sua influência na gestão dos Institutos Superiores Públicos?*

A pergunta de partida remeteu para outras questões específicas (questões de pesquisa) que decorreram daquela: como se processou a evolução do ensino superior em Cabo Verde? Como é que os Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde funcionam e estão organizados? Quais são as actividades quotidianas (tarefas, funções e papéis) principais que os Presidentes dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde desempenham?

Portanto, as opções que conduziram a investigação empírica dependeram da problemática escolhida, da definição do objecto de estudo, dos objectivos gerais (questões orientadoras), da pergunta de partida, das questões de pesquisa (questões específicas), e do quadro teórico adoptado.

Com o objectivo de clarificar as opções metodológicas que estão na base da investigação empírica, vai-se fazer referência aos fundamentos epistemológicos, à pertinência da tipologia do estudo e às estratégias de investigação que o tornou possível. Depois segue-se a justificação da escolha das técnicas de recolha de dados (consulta documental, observação e entrevista) e da técnica de análise de dados (análise de conteúdo).

1. Características do Estudo e Opções Metodológicas

1.1. Características do estudo/Tipologia do estudo

“Ainda que os indivíduos que fazem investigação qualitativa possam vir a seleccionar questões específicas à medida que recolhem os dados, a abordagem à investigação não é feita com o objectivo de responder a questões prévias ou de testar hipóteses. Privilegiam, essencialmente, a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação. As causas exteriores são consideradas de importância secundária. Recolhem normalmente os dados em função de um contacto aprofundado com os indivíduos, nos seus contextos ecológicos naturais.”

Bogdan & Biklen (1994: 16)

Pretende-se compreender/conhecer o trabalho do gestor de topo do Ensino Superior e, qual a sua influência na gestão dos Institutos Superiores Públicos.

Este estudo enquadra-se dentro dos chamados Estudos Naturalistas considerando que estes se baseiam em realidades concretas, presentes. Tenta-se compreender a acção de um gestor de topo no seu contexto natural, concreto. É neste sentido que Guba, 1978; Wolf, 1978a (citados por Bogdan & Biklen, 1994: 17), afirmam que:

“Em educação, a investigação qualitativa é frequentemente designada por naturalista, porque o investigador frequenta os locais em que naturalmente se verificam os fenómenos nos quais está interessado, incidindo os dados recolhidos nos comportamentos naturais das pessoas: conversar, visitar, observar, comer, etc.”

Existem três tipos de estudos naturalistas: descritivos, de correlação e causais ou comparativos. O presente estudo é essencialmente de natureza descritiva, visto que, se pretende caracterizar as funções, tarefas e papéis do gestor de um Instituto Superior Público de formação e interpretá-las.

Assim, este estudo insere-se na investigação qualitativa, que para Bogdan & Biklen (1994: 16) é caracterizada pelo tipo de dados que recolhe, ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais, conversas, tendo com objectivo investigar o fenómeno em toda a sua complexidade, no contexto natural, privilegiando a compreensão dos comportamentos a partir do ponto de vista do investigador.

Relativamente aos fundamentos teóricos da investigação qualitativa, os mesmos autores afirmam que:

“Seja ou não explícita, toda a investigação se baseia numa orientação teórica. Os bons investigadores estão conscientes dos seus fundamentos teóricos, servindo-se deles para recolher e analisar os dados. A teoria ajuda à coerência dos dados e permite ao investigador ir para além de um amontoado pouco sistemático e arbitrário de acontecimentos.... A maioria das outras tradições de investigação encontra a sua origem no positivismo e no grande teórico social, Augusto Comte. Enfatizam os factos e as causas do comportamento. Ainda que se possam encontrar diferenças teóricas entre as abordagens qualitativas... a maioria dos investigadores qualitativos identificam-se, de uma forma ou de outra, com a perspectiva fenomenológica.” (idem, p. p. 52, 53)

Pode-se afirmar que, enquanto que os investigadores quantitativos relevam os factos e as causas do comportamento, os investigadores qualitativos dão mais importância à compreensão interpretativa das interacções humanas (o aspecto subjectivo do comportamento das pessoas) indo de encontro à tradição weberiana e às teorias dos filósofos Edmund Husserl e Alfred Shutz que influenciaram particularmente a sociologia fenomenológica. O objectivo dos investigadores fenomenologistas é tentar compreender o significado que os acontecimentos e interacções têm para pessoas vulgares, em situações particulares (Bogdan & Biklen, 1994). Para Greene, 1978 (citado por Bogdan & Biklen, p. 54), os fenomenologistas defendem que as pessoas têm à sua disposição várias formas de interpretar as experiências, em função das interacções com os outros e que a realidade é o significado das suas experiências. Assim, a realidade é “socialmente construída” (Berger e Luckman, 1967, *ibidem*).

Actualmente, a abordagem qualitativa é muito utilizada na investigação em educação (Gómez e ot., 1995), e consiste na compreensão dos comportamentos a partir dos próprios sujeitos a investigar (Bogdan & Biklen, 1994). O presente estudo adequa-se perfeitamente a este tipo de abordagem, considerando que se pretende compreender a acção quotidiana de um gestor de topo de um Instituto Superior Público de formação no seu contexto concreto e natural.

Segundo Bogdan & Biklen (1994: 47-51), as cinco principais características da investigação qualitativa (que se adaptam perfeitamente neste estudo) são as seguintes:

-naturalista, dado que a situação natural constitui a fonte dos dados, sendo o investigador o instrumento principal da recolha de dados. Aliás, no presente estudo observou-se a actividade quotidiana do gestor de topo no seu próprio contexto natural e concreto, bem como a entrevista que lhe foi feita.

-Descritiva, pois enfatiza primeiro a descrição e só depois é que analisa os dados. A palavra escrita é muito importante nesta investigação, quer para o registo dos dados, quer para a disseminação dos resultados. Estes contêm citações feitas com base nos dados para ilustrar e substanciar a apresentação. A validade da investigação depende do rigor da descrição (Carmo e Ferreira, 1998). Neste estudo tentou-se analisar os dados minuciosamente, tendo em conta a forma em que estes foram registados ou transcritos.

-Enfatiza mais o processo (o que aconteceu) do que os resultados ou produtos, ou seja, este tipo de investigação foca-se no modo como as definições se formam nas pessoas. Neste caso concreto, também se relevou mais o processo, visto que, se pretendeu conhecer a história natural do objecto de estudo em causa.

-Indutiva, porque os dados são analisados indutivamente, ou seja, as abstracções são construídas à medida que os dados particulares que foram recolhidos se vão agrupando. Uma teoria desenvolvida desta forma procede de “baixo para cima”, tendo como base a inter-relação dos dados recolhidos. Designa-se por “teoria fundamentada” (Glaser e Strauss (1967), cit. por Boklan & Biklen, p. 50). No estudo em questão, a compreensão dos fenómenos fez-se através dos dados recolhidos, e a teoria fez-se progressivamente de “baixo para cima” através do agrupamento dos referidos dados.

-O significado é fundamental na investigação qualitativa, ou seja, os investigadores qualitativos preocupam-se em saber o modo como as pessoas interpretam os significados, por isso, é que estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitam tomar em conta as experiências dos indivíduos. Neste caso concreto, tentou-se compreender o trabalho quotidiano do gestor de topo através do seu quadro de referência, do modo como ele interpreta os significados e as suas experiências.

Este tipo de metodologia de investigação, que também é conhecida por Etnografia, fundamenta-se em dois pressupostos básicos: os acontecimentos devem ser estudados em situações naturais, e só se pode compreendê-los se se compreender a percepção e a interpretação feitas pelas pessoas que neles participam (Wilson, 1977, cit. por Tuckman, 2002:508).

Relativamente aos pressupostos de natureza epistemológica, o principal objectivo deste estudo é descrever, compreender e interpretar a acção quotidiana de um gestor de topo no seu contexto natural (análise compreensiva e interpretativa). É neste sentido que, Bogdan & Biklen (1994: 70) explicaram o objectivo da investigação qualitativa em oposição com a investigação quantitativa:

“Em contraste com os investigadores quantitativos, os qualitativos não entendem o seu trabalho como consistindo na recolha de “factos” sobre o comportamento humano, os quais após serem

articulados, proporcionam um modo de verificar e elaborar uma teoria que permitisse aos cientistas estabelecer relações de causalidade e predizer o comportamento humano. Os investigadores pensam que o comportamento humano é demasiado complexo para que tal seja possível, considerando a busca de causas e predições negativamente, no sentido que esta dificulta a capacidade de apreender o carácter essencial interpretativo da natureza e experiências humanas.”

No que diz respeito aos pressupostos relacionados com a natureza humana, entendeu-se o gestor de topo de um Instituto Superior Público de formação como uma pessoa cuja acção é condicionada por vários factores entre os quais se releva: o contexto socio-político, as estruturas, as normas e a sua própria personalidade (a forma como ele interpreta e reage a estes factores) (Nóvoa, 1992).

Por outro lado, a abordagem social teve por referência uma determinada concepção acerca da própria natureza da sociedade. As concepções sobre a natureza da sociedade inserem-se em duas grandes tendências: a Sociologia da Regulação e a Sociologia da Mudança Radical.

A Sociologia da Regulação, enfatiza a realidade presente sem se preocupar com o futuro, ou seja, o seu objectivo é explicar aquilo que permanece, tais como: o *status quo*, a ordem social, o consenso, a integração social e a coesão e a solidariedade. A Sociologia da Mudança Radical, valoriza o futuro, dando mais importância à mudança, ao conflito estrutural, à emancipação e à privação. Portanto, aqui tentam-se conhecer as mudanças constantes a que a sociedade está sujeita. Trata-se assim de duas posições opostas sobre a realidade social, enquanto que a primeira enfatiza a explicação da cooperação, a segunda releva a do conflito.

Segundo Burrell e Morgan (1979), cruzando a estas duas tendências os conceitos de objectividade e de subjectividade da leitura sobre o real, surgem quatro grandes paradigmas, em que de alguma forma todas as investigações sociais podem estar integradas, tal como consta do Quadro nº14, que foi adaptado dos autores acima referenciados.

Quadro nº14

Os quatro paradigmas da investigação em Ciências Sociais

Sociologia da Mudança radical	
Humanismo Radical Subjectivo	Estruturalismo Radical Objectivo
Sociologia Interpretativa Subjectivo	Sociologia Funcionalista Objectivo
Sociologia da Regulação	

A maioria dos estudos de natureza sociológica situa-se no quadrante da Sociologia Funcionalista, que é produto do cruzamento duma Sociologia da Regulação com a perspectiva objectivista.

Este estudo enquadra-se perfeitamente na Sociologia Interpretativa, resultante da abordagem da Sociologia da Regulação, considerando que, o seu objectivo é tentar compreender a realidade presente, através da acção quotidiana e do discurso do gestor de topo de um Instituto Superior Público de formação, ao nível das suas experiências e significados (subjectividade). O paradigma interpretativo caracteriza-se portanto pela preocupação em compreender o mundo social como ele é, ao nível da experiência subjectiva, privilegiando o ponto de vista dos actores.

1.2. Opções metodológicas: Descritiva, Etnográfica e Estudo de Caso

Considerando a natureza do objecto deste estudo, sentiu-se a necessidade de diversificar as estratégias de investigação e as técnicas de recolha de dados (Burgess, 1991c:143ss), num conjunto de procedimentos metodológicos de natureza essencialmente qualitativa (cuja definição e características principais já foram referidas anteriormente), mas não exclusivamente, visto que, se recorreu também à redução e tratamento de dados quantitativos obtidos a partir da classificação e categorização do material de observação recolhidos. Assim, optou-se por um pluralismo metodológico que ultrapassa a tradicional oposição entre métodos qualitativos e quantitativos (Canário, 1995:105). Iremos tentar

neste estudo, encontrar uma articulação não só entre estes dois métodos, mas como também entre as várias técnicas de investigação.

É neste sentido que Santos (1989:83) diz o seguinte:

“Ao contrário do que à primeira vista poderia parecer, quanto mais precária e provisória se tornou a verdade, mais difícil e arriscado se tornou o caminho para a obter. Essa consciência de complexidade traduziu-se na ideia de que, se não há um caminho real para aceder à verdade, todos devem ser tentados na medida do possível. Daí o pluralismo metodológico, a combinação por exemplo, entre métodos qualitativos e quantitativos e consequentemente o uso articulado de várias técnicas de investigação.”

A abordagem metodológica, que neste caso concreto, mobiliza estratégias e técnicas de investigação diversificadas, deverá ser local e contextualizada, devido à natureza do objecto de estudo. Assim, neste estudo, não se pretende produzir teorias ou explicações universais e generalizáveis a outros contextos. Assim, Stake, 1998:17, diz o seguinte:

“Pode ser útil tentar seleccionar casos que sejam típicos ou representativos de outros casos, mas não é provável que a amostra de um só caso ou de alguns casos seja uma boa representação de outros. A investigação com estudo de caso não é uma investigação de amostras. O objectivo principal do estudo de um caso não é a compreensão de outros. A primeira obrigação é compreender este caso.”

Nesta ordem de ideias, o presente estudo é simultaneamente descritivo e interpretativo (Wolcott, 1994:258) considerando que vai-se mobilizar de uma forma equilibrada as três estratégias de investigação que, se pensa, melhor se adequam à natureza do objecto deste estudo: descritivo, etnográfico e estudo de caso.

Descritivo, considerando que:

“(…) a maioria dos estudos em educação são descritivos na medida em que observam indivíduos, grupos, instituições, métodos e materiais com a finalidade de descrever, comparar, contrastar, classificar, analisar e interpretar as entidades e os acontecimentos que constituem os seus diversos campos de investigação» (Barroso & Canário, 1994: 8, citado por Dinis, 1997, p.118).

Para Bogdan & Biklen (1994, pp.48-49), uma das principais características da investigação qualitativa é o facto de ser descritiva, pois os investigadores quando recolhem dados descritivos abordam o mundo de forma minuciosa, ou seja, esta abordagem da investigação qualitativa parte do princípio que “tudo tem potencial para

constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objecto de estudo”.

A investigação etnográfica em estreita ligação com a investigação descritiva que para Peter Woods, apresenta duas abordagens: ideográfica e nomotética que são diferentes, mas não são contraditórias. Vamos adoptar a perspectiva ideográfica, que de acordo com aquele autor,

“(…) é descritiva de situações particulares; estas [realçando] a natureza holística da etnografia e a índole distintiva da informação descoberta, que portanto, não está fundada por hipóteses de comprovação estatística. Consequentemente, não permite a generalização, mesmo que lhe sirva de base. (...) A situação é fluida, emergente, constituída por realidades múltiplas e em constante negociação” (Woods, 1989: 65, citado por Dinis, 1997, p. 118).

Becker (1958:652), (citado por Burgess (2001:86), resumiu as tarefas associadas com o observador participante da seguinte forma:

“O observador participante reúne dados porque participa na vida quotidiana do grupo ou da organização que estuda. Ele observa as pessoas que estuda por forma a ver em que situações se encontram e como se comportam nelas. Ele estabelece conversa com alguns ou todos os participantes nestas situações e descobre a interpretação que eles dão aos acontecimentos que observa.”

Para o mesmo autor, na investigação etnográfica, que envolve a utilização da observação participante, o investigador é o principal instrumento da investigação social. Assim, a observação participante facilita a recolha de dados sobre a interacção social, na própria situação em que ocorrem. O observador participante consegue portanto recolher dados ricos e pormenorizados através da observação de contextos naturais.

Pensa-se que a investigação etnográfica será a melhor forma de conseguir uma descrição, interpretação e compreensão profunda das acções, interacções e representações que revelam os comportamentos organizacionais (Woods, 1989: 28), relativamente aos objectivos e à problemática do presente estudo.

Finalmente, o estudo de caso como estratégia de investigação que segundo Merriam, 1988, (cit. por Bogdan & Biklen 1994:89), consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico. Assim, esta metodologia permite estudar o que é particular, específico e único e centra-se em situações concretas e específicas.

Este estudo, enquadra-se perfeitamente nesta estratégia de investigação, visto que, pretende-se descrever e compreender o trabalho (uma actividade) de um gestor de topo

(indivíduo/actor) de um Instituto Superior Público de formação no seu contexto concreto e específico. Escolheu-se uma organização educativa (Instituto Superior de Educação), centrando-se o estudo num aspecto particular, ou seja, na acção quotidiana do gestor de topo (o foco escolhido).

Para os autores acima referidos:

“ A escolha de um determinado foco, seja ele um local na escola, um grupo em particular, ou qualquer outro aspecto, é sempre um acto artificial, uma vez que implica a fragmentação do todo onde ele está integrado. O investigador qualitativo tenta ter em consideração a relação desta parte com o todo, mas, pela necessidade de controlar a investigação, delimita a matéria de estudo.”
(Idem, p. 91)

Segundo Stake (1998:11):

“Estudamos um caso quando tem um interesse muito especial em si mesmo. Procuramos o detalhe da interacção com os seus contextos. O estudo de caso é um estudo da particularidade e da complexidade de um caso singular, para chegar a compreender a sua actividade em circunstâncias importantes.”

Assim, para este autor, o caso tem que ter as seguintes características essenciais: especificidade, complexidade e funcionalismo.

Defende ainda, que o caso é um sistema integrado, ou seja, apesar de o investigador qualitativo se concentrar num aspecto particular, ele não pode esquecer a relação desta parte com o todo (perspectiva holística).

Relativamente ao estudo de caso, o mesmo autor distingue dois tipos: o estudo de caso intrínseco e o estudo de caso instrumental ou extrínseco.

No primeiro, não interessa ao investigador com o seu estudo aprender sobre outros casos ou sobre algum problema geral, interessa-lhe apenas aprender sobre esse caso particular. Aqui, interessa ao investigador estudar uma situação específica, no que ela tem de única. No segundo, o objectivo do investigador é compreender, através do seu estudo, outros casos. Aqui, o estudo de caso é um instrumento para conseguir algo diferente do caso concreto que o investigador está a estudar, ou seja, funciona com instrumentos para chegar a um objectivo mais amplo, em que o que interessa, não é aquela especificidade mas a representatividade, que se desenvolve em vários locais ao mesmo tempo. Portanto, no estudo de caso instrumental, o centro já não é um caso, mas um problema, ou seja, estuda-se um caso para se perceber um problema (o caso é secundário). O objectivo é elaborar uma teoria extrínseca ao caso.

Pode-se dizer que o presente estudo é um estudo de caso instrumental, considerando que, se pretende estudar um caso para se perceber ou identificar os problemas, ou seja, pretende-se saber como se caracteriza o trabalho do gestor de topo do Ensino Superior Público e qual a sua influência na gestão dos Institutos Superiores Públicos.

Portanto, neste caso concreto, pensa-se que, a utilização conjunta das três estratégias de investigação acima mencionadas adequa-se perfeitamente aos objectivos e desenho deste estudo, apesar de, segundo Yin (1990:23) ser um engano comum confundir os estudos de caso com a etnografia e com a observação participante.

Em seguida, iremos fazer referência ao desenho dos procedimentos práticos de recolha de dados e da análise posterior a que foram sujeitos.

1.3. Desenho do Estudo

As técnicas de recolha de dados têm que se adequar ao tipo de estudo seleccionado, e se neste caso concreto, dado a natureza do objecto de estudo, optou-se por três estratégias de investigação (descritivo, etnográfico e estudo de caso), por motivos já mencionados anteriormente, as técnicas de recolha de dados que mais se lhes adequaram foram: a pesquisa documental, a observação (não participante e participante) e a entrevista.

Tendo como referência o modelo de design proposto por Yin (1994:57), para os estudos de caso intrínseco e instrumental ou extrínseco, a fase inicial do estudo de caso, centra-se no desenvolvimento da teoria. Por isso, é que na primeira parte do estudo, enfatizou-se os aspectos conceptuais que se desenvolveram em três eixos teóricos: o primeiro consistiu na descrição da evolução do Ensino superior em Cabo Verde num contexto socio-político; o segundo consistiu na análise dos modelos de funcionamento das organizações de ensino superior de Binrbaum (1988) e, por outro lado, baseou-se em Mintzberg (1995) para demonstrar que as organizações educativas (neste caso concreto as organizações de ensino superior) são organizações profissionais; o terceiro centrou-se na análise das teorias sobre as funções e os papéis do gestor escolar (especialmente os papéis do administrador profissional nas organizações profissionais de acordo com Mintzberg).

Seguiu-se a fase de selecção do caso. Neste estudo, dos quatro Institutos Superiores Públicos existentes em Cabo Verde, seleccionou-se o Instituto Superior de Educação (ISE), que se situa na Cidade da Praia (capital de Cabo Verde), devido

essencialmente a três motivos: por o Presidente estar há pouco tempo no cargo (cerca de seis meses); por ser o mais antigo (antiguidade) e por situar-se na capital do País.

Relativamente à garantia da confidencialidade, optou-se por não garanti-la considerando a existência em Cabo Verde de apenas quatro Institutos Superiores Públicos de formação (na cidade da Praia existem apenas dois). Mesmo que se tentasse esta garantia, as pessoas acabariam por descobrir que se tratava do Instituto Superior de Educação. Assim, não se atribuiu nenhum nome fictício ao Instituto, optando-se pelo seu nome real.

Colocou-se a questão da impossibilidade da garantia da confidencialidade do referido Instituto ao Presidente (que é o objecto de estudo) e aos quatro membros do Conselho Directivo (que foram entrevistados), alegando os argumentos anteriormente referidos.

Considerando que se pretende descrever e compreender a acção quotidiana (funções, papéis e tarefas) do Presidente do Instituto (gestor de topo), tendo como referência a problemática e as questões de pesquisa, de uma forma holística (Stake, 1998:16), teremos em conta as características do actor e a natureza do contexto em que ele se move. Aliás, estes dois elementos estão, de tal forma, interligados que não podem ser analisados separadamente. Mas, convém salientar que o objecto de estudo é a acção do Presidente (gestor de topo) no Instituto Superior de Educação, procurando situar a sua compreensão no quadro mais geral do ambiente em que ele se encontra inserido.

As técnicas de recolha de dados seleccionadas e aplicadas no Instituto foram as seguintes: a pesquisa documental, a observação (participante e não participante), e a entrevista semi-estruturada, considerando a natureza do nosso objecto de estudo. As três estratégias de investigação seleccionadas foram a descritiva, a etnográfica e o estudo de caso. Enviou-se uma carta ao Presidente do Instituto solicitando a necessária autorização para a aplicação das referidas técnicas de recolha de dados (Ver o anexo I, do Volume II).

A pesquisa documental teve como objectivo, recolher dados significativos sobre a vida do Instituto (organização, funcionamento, constrangimentos internos e externos, etc.) e fornecer dados para a estruturação das entrevistas. Sendo esta técnica, básica e complementar às técnicas de observação e da entrevista, pretendeu-se recolher e consultar os seguintes documentos: estatutos, regulamentos internos, planos anuais de actividades, relatório de actividades, memorandos, actas das reuniões do conselho directivo, despachos, ordens de serviço, correspondência com a administração central, processos disciplinares, organigrama, projectos, etc. Portanto, esta técnica permitiu não só

recolher informações importantes e úteis sobre a organização e funcionamento do Instituto, mas também, forneceu, os dados para a estruturação das entrevistas.

Relativamente à observação, pretendeu-se observar e registar as actividades quotidianas do Presidente do referido Instituto nos mais diversos espaços (gabinete, sala de professores, reuniões do conselho directivo, da Comissão Permanente e do conselho científico, eventos particulares como comemorações, festividades, etc.), e as reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente. O objectivo com esta técnica de investigação era realizar três tipos de observação (mista ou diário de campo, não participante e participante), mas conseguimos realizar apenas a observação participante (observámos as actividades quotidianas do Presidente do Instituto durante cinco dias seguidos), e a observação não participante (observou-se uma reunião do Conselho Directivo e uma reunião da Comissão Permanente). Tendo como referência a natureza do objecto deste estudo, a problemática, os objectivos, as questões de pesquisa e os eixos de análise, construímos grelhas de observação para as reuniões do Conselho Directivo e do Conselho Permanente e para as actividades diárias do Presidente do Instituto. O Presidente do Instituto permitiu-nos que observássemos as suas actividades diárias durante cinco dias seguidos, assim como, as reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente.

As entrevistas, semi-estruturadas, assentaram em questões gerais e tópicos, construindo-se dois guiões, um para o Presidente do Instituto e outro para os quatro membros do Conselho Directivo (Ver o anexo IV, do Volume II). Para o efeito baseámo-nos nas questões de pesquisa e nos eixos de análise.

O Presidente do Instituto autorizou a realização das entrevistas e sugeriu os nomes dos membros do Conselho Directivo que deveriam ser entrevistados (a pedido da investigadora).

Realizaram-se no total cinco entrevistas, a do Presidente durou aproximadamente três horas (1h30m no período da manhã e 1h30m no período da tarde), e as dos quatro docentes membros do Conselho Directivo tiveram cada uma, uma duração de 1h30m aproximadamente.

O conteúdo das entrevistas foi gravado em fita magnética e depois transcrito para texto.

Segundo Bogdam & Biklen (1994:134), “ (...) a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo.”

Sobre esta técnica de investigação, Quivy & Campenhoudt (1992:193), afirmam que:

“Nas suas diferentes formas os métodos de entrevista distinguem-se pela aplicação dos processos fundamentais de comunicação e de interacção humana. Correctamente valorizadas, estes processos permitem ao investigador retirar das suas entrevistas informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados.”

Devido às características metodológicas deste estudo, os instrumentos de registo de dados acima mencionados apresentavam um nível de estruturação muito baixo, mas contrariamente ao que se esperava, não foi necessário fazer a sua reformulação durante a investigação empírica/campo.

Depois da constituição do *corpus* documental, que resultou de todos os documentos recolhidos no Instituto sobre o funcionamento e organização do mesmo, dos protocolos de observação das actividades diárias do Presidente do Instituto e das reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente e dos protocolos das entrevistas (do Presidente e dos quatro membros do Conselho Directivo), validados pelos entrevistados, seguiu-se a fase de tratamento e análise dos dados. A análise de conteúdo foi a técnica seleccionada, pois permite descrever e sistematizar o conteúdo da informação.

As categorias para o efeito, decorreram das questões de partida, dos objectivos do estudo, da literatura consultada, e construíram-se aquelas que oportunamente se mostraram necessárias, tendo como referência a natureza dos dados recolhidos (Bogdan & Biklen, 1994), numa interacção sucessiva entre uma lógica dedutiva (categorias a priori) e uma lógica indutiva (categorias a posteriori).

De seguida, procederemos a uma clarificação das técnicas de recolha de dados e da forma de análise e tratamento dos dados a que foram submetidos.

2. Técnicas de recolha de dados

2.1. Consulta documental

“(…) os investigadores [qualitativos] não estão interessados na “verdade” como é convencionalmente concebida. Eles não estão à procura do “verdadeiro retrato” de qualquer escola. O seu interesse na compreensão de como a escola é definida por várias pessoas impele-os para a literatura oficial. Nesses documentos os investigadores podem ter acesso à “perspectiva oficial”, bem como às várias maneiras como o pessoal da escola comunica. Muito do que chamamos documentos oficiais está facilmente disponível para o investigador, embora alguns estejam protegidos por serem privados ou secretos.”

Bogdan & Biklen (1994:180)

Com a técnica utilizada pretendeu-se elaborar a construção do retrato das estruturas organizacionais do Instituto, através da consulta dos seguintes documentos legais: Lei de Bases do Sistema Educativo Cabo-verdiano, estatutos do Instituto, regulamentos internos, organograma do Instituto, orçamento geral do Estado referente ao ano económico transacto (verba atribuída ao Instituto). Tendo em conta que a consulta documental é uma técnica complementar às técnicas de observação e de entrevista, a recolha e consulta de documentos, foi, também, orientada para a obtenção de elementos informativos sobre o funcionamento e a organização do Instituto. Para este efeito, recolheram-se os seguintes documentos: todas as actas das reuniões do Conselho Directivo do ano lectivo transacto, ordens de serviço, livro de registo de correspondências com a administração central, despachos, processos disciplinares, plano anual de actividades do ano lectivo transacto, relatório de actividades do ano lectivo transacto (ainda não estava pronto), orçamento atribuído ao Instituto no ano económico transacto, plano de desenvolvimento estratégico do Instituto (inexistente), a agenda do Presidente, que não foi possível consultar.

A partir da consulta dos documentos acima referidos, pretendia-se recolher todas as informações relevantes que diziam respeito aos eixos de análise.

No primeiro encontro tido com o Presidente do Instituto, entregou-se-lhe uma lista dos documentos necessários, cuja obtenção foi sendo feita durante a estadia da investigadora no referido Instituto. Os documentos legais acima referidos existiam todos e foram consultados, mas relativamente aos outros documentos, não foi possível consultar todos, porque alguns ainda não existiam (por exemplo, o plano de desenvolvimento estratégico do Instituto, o organograma do Instituto) e outros ainda não estavam prontos (por exemplo, o relatório de actividades do ano lectivo transacto).

Os documentos recolhidos contribuíram para uma melhor compreensão sobre o funcionamento e organização do Instituto, principalmente os Estatutos do Instituto, os regulamentos internos, as actas das reuniões do Conselho Directivo e o orçamento de funcionamento para o presente ano económico.

2.2. Observação

Segundo Tuckman (2002:523):

“As observações (...) podem ser uma fonte quantitativa de dados, dependendo apenas do modo como se recolhem esses dados. Se utilizarmos instrumentos de observação formais – tais como sistemas codificados ou sistemas quantitativos, ou escalas de razão – o produto da observação serão números; Por esse motivo, a investigação é quantitativa. Se a observação significar apenas

examinar o ambiente através de um esquema geral, para nos orientar e, se o produto de tal observação for notas de campo, a investigação é qualitativa.”

Neste caso concreto, a investigação é qualitativa considerando que os produtos da observação são notas de campo, tanto das actividades diárias do Presidente do Instituto, como das reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente.

A observação incidiu sobre os aspectos principais do funcionamento do campo de estudo, importantes para a análise do problema em questão.

Durante cinco dias seguidos observámos as actividades diárias do Presidente do Instituto (observação participante), uma reunião do Conselho Directivo (observação não participante) e uma reunião da Comissão Permanente (observação não participante). Tinha-se previsto realizar uma observação mista (diário de campo) que iria incidir nas actividades e na vida quotidiana do Instituto, com o objectivo de possibilitar a captura de pormenores etnográficos da vida da organização, das relações e interacções entre pessoas e das formas como elas utilizam os artefactos materiais, culturais e simbólicos em locais como: gabinete do Presidente, do Conselho Directivo, cantina, pátios e corredores, sala de professores, comemorações, festividades, etc.

Esses retratos seriam importantes para completar e nalguns casos esclarecer, os quadros organizacionais das práticas e discursos captados pelos outros dois tipos de observação e as entrevistas. Mas, não foi possível realizar este tipo de observação considerando que o tempo era escasso, pelo que se optou por realizar apenas a observação participante (actividades do Presidente) e observação não participante (reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente).

Assim, observámos e registámos nos seguintes espaços do Instituto: gabinete do Presidente, gabinete de reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente.

No que se refere à observação das actividades diárias do presidente do Instituto, que decorreu nos dois primeiros dias, a investigadora sentiu-se pouco à vontade e quase que não participou, mas a partir do terceiro dia, ficou mais à vontade e começou a participar mais. Aliás, a investigadora conseguiu encontrar uma posição de equilíbrio entre a observação e a participação, procurando abandonar a situação inicial de pura observadora e tentando evitar tornar-se uma “indígena” (Bogdan & Biklen, 1994: 125). Aliás, segundo este autor, na observação participante, a participação exacta do investigador varia ao longo do estudo:

“Nos primeiros dias de observação participante, por exemplo, o investigador fica regra geral de fora, esperando que o observem e aceitem. À medida que as relações se desenvolvem, vai participando mais. Nas fases posteriores da investigação, poderá ser importante ficar novamente de

fora, em termos de participação. Um investigador que participe demasiado poderá passar a ser um “indígena” (Gold, 1958), expressão utilizada em antropologia para referir os investigadores que ficam tão envolvidos e activos com os sujeitos que perdem as suas intenções iniciais. “ (Ibidem)

O trabalho de observação que se realizou foi dividido em duas grandes categorias:

Não Participante - Reuniões do Conselho Directivo e do Conselho Permanente

Foi uma observação fracamente estruturada, extensiva, não participante, das reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente.

Observou-se apenas uma reunião do Conselho Directivo (com uma duração de aproximadamente de quatro horas) e uma reunião da Comissão Permanente (com uma duração de aproximadamente de uma hora).

O registo da observação foi feito a partir de uma grelha, previamente concebida, em função dos objectivos pretendidos para a observação, que são os seguintes: identificação dos intervenientes, assuntos tratados e marcação de tempos. Utilizou-se uma planta (que foi preenchida no início das reuniões) para a identificação e localização dos participantes da mesa das reuniões com o objectivo de facilitar os trabalhos de registo de observação.

A partir das notas tomadas elaborou-se (sempre que possível no próprio dia ou no dia seguinte), os protocolos de observação com o texto definitivo destinado à análise (Ver o anexo VII, do Volume II);

Participante - Actividade diária do Presidente do Instituto

Observámos a actividade quotidiana do Presidente do Instituto durante uma semana de trabalho. Realizámos esta observação num registo apenas: na redacção de notas de campo, fracamente estruturadas, escritas no momento, utilizando uma grelha de observação que contemplou apenas quatro critérios de registo (tarefas/actividades, participantes/interlocutores, local e tempo).

Durante cinco dias fizemos o acompanhamento do Presidente do Instituto desde o seu início até ao termo das suas jornadas de trabalho (de segunda a sexta feira). Esse acompanhamento só foi interrompido quando o Presidente tinha aulas (lecciona seis horas por semana) e por ocasião das pausas para o almoço.

Como já se tinha referido anteriormente, a investigadora tentou encontrar um equilíbrio entre a observação e a participação, fazendo os possíveis para interferir o menos possível nas actividades do Presidente, mas este de vez em quando, sentia a

necessidade de desabafar com a investigadora sobre os vários constrangimentos (internos e externos) existentes no Instituto.

Realizámos um registo único dessa observação participante a partir da transcrição das notas de campo escritas, constituído por uma descrição da observação que se baseou na segmentação do texto organizado por actividades/local/interlocutor/tempo.

2.3. Entrevistas

As entrevistas foram a terceira fonte de obtenção de dados e foram realizadas ao Presidente do Instituto e a quatro professores membros do Conselho Directivo.

Tomando como referência os três eixos de análise da nossa problemática, realizou-se entrevistas a alguns actores organizacionais que funcionam como reveladores (Bogdan & Biklen, 1994: 95), com alguma fidelidade, das representações sociais sobre as questões em estudo. Aliás, Bogdan & Biklen (1994: 134), afirmam o seguinte:

“Em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas. Em todas estas situações, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo.”

As entrevistas foram realizadas depois de um tratamento preliminar do material de observação das reuniões do Conselho Directivo e do Conselho Permanente e no caso particular do Presidente do Instituto, a entrevista também foi realizada depois de um tratamento prévio dos questionários de apoio da entrevista do Presidente (foram aplicados ao Presidente do Instituto antes da entrevista). O referido tratamento serviu para fundamentar a selecção dos professores a serem entrevistados bem como a reconstrução dos guiões a utilizar nas entrevistas. Estas decorreram no próprio Instituto, em locais adequados para o efeito e em datas que foram previamente acordadas com os entrevistados. Em todos os casos, fez-se uma explicação prévia dos temas, assim como das finalidades e posterior forma de tratamento e utilização do material. Afirmou-se também o compromisso de anonimato e da reserva de utilização dos dados unicamente nesta investigação.

Gravámos todas as entrevistas em registo magnético, já que os entrevistados concordaram.

Os guiões das entrevistas foram construídos de acordo com as características de entrevista semi-estruturada, considerando que, a intenção da investigadora era conceder um relativo grau de liberdade e de flexibilidade à entrevistadora e ao entrevistado. Apresentámos as questões de modo aberto, de forma a permitir que o entrevistado valorizasse os diferentes elementos nas suas respostas, a partir da sua perspectiva pessoal e pudesse abordar outras questões associadas, não previstas, eventualmente, no guião da entrevista. Esta perspectiva vai de encontro às afirmações de Bogdan & Biklen (1994:135):

“Mesmo quando se utiliza um guião, as entrevistas qualitativas oferecem ao investigador uma amplitude de temas considerável, que lhe permite levantar uma série de tópicos e oferecem ao sujeito a oportunidade de moldar o seu conteúdo. Quando o investigador controla o conteúdo de uma forma demasiado rígida, quando o sujeito não consegue contar a sua história em termos pessoais, pelas suas próprias palavras, a entrevista ultrapassa o âmbito qualitativo.”

Construímos dois guiões: um para a entrevista ao Presidente do Instituto e outro para os quatro professores membros do Conselho Directivo (Ver o Anexo V, do Volume II).

Relativamente à entrevista do Presidente do Instituto, sentimos a necessidade de completá-la com questionários de apoio, que foram adaptados dos questionários que Carvalheiro (2004: 11-17, Volume II, Anexo II), na sua Dissertação de Mestrado, intitulada “A especificidade da gestão escolar em Portugal”, elaborou e aplicou a três gestores escolares. O primeiro questionário é fechado, pois o objectivo era recolher informação precisa e objectiva dos dados biográficos e profissionais do Presidente do Instituto. O segundo questionário (que se destina a recolher informações sobre as funções e competências do Presidente do Instituto) serviu de apoio aos blocos III e V do guião da entrevista ao Presidente do Instituto.

Os referidos questionários (Ver o Anexo VI, do Volume II) foram aplicados ao Presidente, dois dias antes da entrevista, de forma a permitir reformulações às questões referentes aos blocos III e V do guião da entrevista. Demorámos, com este trabalho, cerca de 1h30m.

Entrevistas ao Director Administrativo, ao Presidente do Conselho Científico e a dois professores, membros do Conselho Directivo

Entrevistámos o Director Administrativo, o Presidente do Conselho Científico e dois representantes dos docentes no Conselho Directivo, devido às suas funções e lugares organizacionais ocupados, caracterizados pela proximidade em relação ao Presidente, e também porque era importante entrevistar esses professores titulares desses cargos/funções.

Os objectivos gerais das entrevistas ao Director Administrativo, ao Presidente do Conselho Científico e aos professores, membros do Conselho Directivo, foram os seguintes:

- A- Recolher informações sobre a “ situação profissional “ do entrevistado.
- B- Identificar a percepção que tem sobre o funcionamento e a organização do Instituto.
- C- Conhecer a percepção que tem sobre a gestão do Instituto/o trabalho do Presidente.

Para a caracterização destes objectivos o guião foi estruturado em 3 blocos temáticos:

Bloco 1- O entrevistado e o Instituto. As questões agrupadas neste bloco tinham como principal objectivo situar profissionalmente o entrevistado e fazer um balanço global do modo como ele vê o seu trabalho no Instituto;

Bloco 2- Percepção do entrevistado sobre o funcionamento e a organização do Instituto. As questões agrupadas neste bloco tinham como principal objectivo saber qual é a percepção que o entrevistado tem sobre o funcionamento e a organização administrativa/pedagógica do Instituto.

Bloco 3- Percepção do entrevistado sobre a gestão do Instituto. As questões agrupadas neste bloco tinham como principal objectivo conhecer a percepção do entrevistado sobre a gestão do Instituto/trabalho do Presidente.

As entrevistas aos membros do Conselho Directivo acima referidos, foram realizadas no próprio Instituto, nos seus gabinetes (excepto a do Director Administrativo que teve lugar no gabinete cedido à investigadora), e tiveram uma duração aproximadamente de 1h 30m cada uma.

2.3.1. Entrevista ao Presidente do Instituto

De acordo com os eixos de análise, os cinco objectivos gerais da entrevista ao Presidente do Instituto foram os seguintes:

- A- Recolher informações sobre a situação profissional do Presidente;
- B- Conhecer a opinião do Presidente sobre o funcionamento e a organização administrativa/pedagógica do Instituto;
- C- Conhecer o modo como o Presidente desempenha e percebe o seu cargo/funções (o trabalho do Presidente);
- D- Competências para a gestão - Conhecer as representações do Presidente sobre as competências necessárias para a gestão e identificar algumas dessas competências, bem como identificar quais as mais valias do seu contributo para a organização que dirige.
- E- Balanço sobre as actividades exercidas pelo Presidente - recolher informações sobre a actividade do entrevistado, ou seja, pretende-se saber qual a importância real do trabalho do Presidente no Instituto, a sua atitude perante questões de mudança, se o seu trabalho se orienta por algum ideal e se este é capaz de motivar os outros e, como é realizada a gestão dos recursos humanos.

Bloco 1- A situação profissional do Presidente - Este bloco tem como objectivo conhecer a situação profissional em que o Presidente exerce o seu cargo, considerando que a função de gestão depende muito do contexto em que é exercida.

Neste bloco agrupámos as questões que têm por objectivo a recolha de informação sobre o que está prescrito para o cargo, ou seja, quais as funções e actividades que a organização espera que sejam desempenhadas, se as representações pessoais do entrevistado sobre o seu trabalho diário correspondem à pré-definição destas funções ou se implicavam outras, bem como perceber as razões que levaram o gestor a aceitar este cargo no sentido de tentar identificar uma visão pessoal/missão para a organização que dirige.

Bloco 2- O funcionamento e a organização do Instituto - Opinião do Presidente sobre o funcionamento e a organização do Instituto. Este bloco tem como objectivo conhecer o funcionamento e a organização do Instituto. As questões agrupadas neste bloco têm como objectivos recolher informações sobre o passado recente do Instituto, o seu funcionamento pedagógico e administrativo, conhecer a percepção do Presidente sobre os constrangimentos externos (socio-político) e internos (organizacionais) e perceber as relações entre essas percepções e o seu funcionamento.

Bloco 3- O trabalho do Presidente - Temos como objectivos descrever o trabalho do gestor e identificar as tarefas que desempenha. As questões agrupadas neste bloco referem-se ao trabalho e às tarefas concretas do dia a dia, assuntos prioritários, como estabelece a comunicação e como gere as informações dentro e fora da organização.

Bloco 4- Competências para a gestão - Temos como objectivo conhecer as representações do entrevistado sobre as competências necessárias para a gestão e identificar algumas dessas competências, bem como, identificar quais as mais valias do seu contributo para a organização que dirige. As questões agrupadas neste bloco, referem-se às representações do entrevistado sobre as competências necessárias para a gestão e identificar algumas dessas competências, assim como, às mais valias do contributo do entrevistado para a organização que dirige.

Bloco 5- Balanço sobre as actividades exercidas pelo Presidente - Temos como objectivo conhecer a importância real do trabalho do Presidente no Instituto. As questões agrupadas neste bloco, referem-se ao balanço da actividade que o Presidente desenvolve no Instituto, às dificuldades inerentes ao cargo, à gestão dos conflitos, e à influência do Presidente no Instituto.

A Entrevista ao Presidente do Instituto, realizou-se em dois períodos: um no período da manhã, com uma duração de aproximadamente 30m e teve lugar no gabinete

que foi cedida à investigadora; outro, no período da tarde, com uma duração de aproximadamente 1h30m e decorreu no gabinete do Presidente.

De uma forma geral, as entrevistas correram sem grandes incidentes. Os entrevistados colaboraram com entusiasmo e simpatia e pareciam satisfeitos por terem sido seleccionados.

Seguiu-se a fixação do protocolo das entrevistas a partir da transcrição integral dos registos magnéticos. Nesta fase, fez-se questão de manter a linguagem original, as pausas, marcadas com reticências entre parêntesis, frases inacabadas e repetições. Numa fase posterior, estes dados permitiram comentar as observações feitas em cada entrevista, o tipo de relação e interacção que se estabeleceu entre os entrevistados e a entrevistadora. Neste sentido, conseguimos controlar alguns dos mecanismos de interacção e negociação de sentido que aparecem normalmente nas entrevistas semi-estruturadas.

Realçamos estes aspectos considerando que, as atitudes e as intervenções da entrevistadora, por um lado, se devem articular e adaptar aos diferentes tipos de discurso; por outro lado, as atitudes e intervenções dos entrevistados são constrangidas e influenciadas pela forma como a entrevistadora conduz a entrevista. Por exemplo, a forma como a entrevistadora colocou as perguntas, o tom de voz, o retorno que se deu, condicionaram certamente a riqueza e a autenticidade dos dados recolhidos (Carmo e Ferreira, 1998). A este propósito, Robin (2001) afirmou que é impossível que haja uma distância epistémica ideal – e é necessário ter-se consciência deste facto. Assim, numa fase posterior, o registo das perguntas da entrevistadora permitiu identificar alguns desajustes e levá-los em conta no tratamento das entrevistas.

Considerando a limitação do tempo, em Cabo Verde, a investigadora conseguiu apenas elaborar o protocolo da entrevista do Presidente do Instituto, e entregou-lho para que ele o validasse. Este referiu que a investigadora tinha sido fiel ao que ele dissera e limitou-se apenas a fazer algumas correcções de linguagem e não de sentido. Relativamente aos outros quatro entrevistados, ficou combinado que a investigadora oportunamente enviaria, via e-mail, os respectivos protocolos das entrevistas realizadas para efeitos de validação.

Assim que foram enviados, via e-mail, os respectivos protocolos das entrevistas aos quatro membros do Conselho Directivo que foram entrevistados, estes validaram os mesmos, afirmando que a investigadora fora fiel ao que disseram, sugerindo apenas algumas correcções de linguagem e frases mais curtas.

3. Tratamento e análise dos dados

3.1. Análise de conteúdo

“Quantitativa ou qualitativa, como diria K.Lewin, não há análise de conteúdo sem uma boa teoria. Não há modelos ideais em análise de conteúdo. As regras do processo inferencial que subjaz à análise de conteúdo devem ser ditadas pelos referentes teóricos e pelos objectivos do investigador.”

(Vala, 1990:126)

Nesta fase da investigação, a técnica seleccionada para tratamento e análise dos dados foi a análise de conteúdo, considerando que, na prática, esta foi a técnica base no tratamento de todos os dados que foram recolhidos. Quase todo o material objecto de análise assumiu a forma textual, na forma de registo indirecto e descritivo, produzido pela observadora, ou directo e discursivo, produzido pelos observados.

Segundo Vala (1990, p.100), a análise de conteúdo é uma das técnicas mais comuns na investigação empírica realizada pelas diferentes ciências humanas e sociais, e permite a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação. Ainda sobre esta técnica, Bardin (1991, p.43) afirma que o objecto da análise de conteúdo é a palavra, ou seja, o aspecto individual e actual (em acto) da linguagem. A análise de conteúdo trabalha a palavra, isto é, a prática da língua realizada por emissores identificáveis.

Vala (1990, p.108) considera que a análise de conteúdo pressupõe à partida operações mínimas, tais como:

- delimitação dos objectivos e definição de um quadro teórico de referência, orientador da pesquisa;
- constituição de um *corpus*;
- definição de categorias;
- definição de unidades de análise que junta a estas operações a quantificação e a elaboração de um conjunto de procedimentos que permitam assegurar a sua fidedignidade e validade.

Bardin (1991, p.95) também defende que a análise de conteúdo se organiza em torno de três pólos cronológicos:

1. pré-análise;
2. exploração do material;
3. o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Verifica-se que os dois autores, acima referidos, têm o mesmo ponto de vista relativamente às operações mínimas, que se podem agrupar em etapas, que a análise de conteúdo tem que levar em conta. Assim, no presente estudo, para todos os dados recolhidos seguiu-se na realização da análise as etapas indicadas por Vala (1990) e Bardin (1991):

1-Leituras preliminares e estabelecimento de listas de enunciados; 2- Escolha e definição das unidades de classificação; 3- Processo de categorização e de classificação; 4- Quantificação e tratamento estatístico (nas situações de análise quantitativa); 5- Descrição científica; 6- Interpretação dos resultados.

O tratamento dos dados recolhidos implicou uma variedade de momentos e de técnicas. Durante toda a fase de recolha, foi-se realizando, nos momentos de trabalho de transcrição e posteriormente numa leitura “flutuante” mais sistemática, o tratamento preliminar e exploratório dos diferentes materiais recolhidos. Os primeiros ensaios de construção de categorias e códigos para o tratamento do material realizaram-se ainda durante a recolha dos dados. Numa fase mais avançada da investigação empírica (trabalho de campo), ou seja, quando terminámos as entrevistas, iniciámos o seu tratamento definitivo.

Considerando a diversidade de modos e técnicas na obtenção dos dados e dos respectivos objectivos, foi necessário mobilizar modos diferentes de tratamento, que a seguir descrevemos.

3.2. Organização e Preparação do Material

Foram constituídos seis conjuntos de textos: protocolo da observação da actividade diária do presidente do Instituto (Ver o Anexo III do Volume II); protocolo de observação da reunião do Conselho Directivo (Ver o Anexo III, do Volume II); protocolo de observação da reunião da Comissão Permanente (Ver o Anexo III, do Volume II); protocolo da entrevista ao Presidente do Instituto (Ver o anexo V, do Volume II); protocolos das entrevistas ao Director Administrativo, ao Presidente do Conselho Científico, e a dois docentes (Ver anexo V, do Volume II); notas de campo das observações feitas ao presidente (Ver anexo VII, do Volume II).

Cada um destes conjuntos constituiu-se como um *corpus* próprio que foram sujeitos a tratamentos específicos de análise de conteúdo, relativamente a objectivos e processos de tratamento próprios.

Convém realçar que a organização acima descrita permitiu o trabalho de leitura e exploração da informação no sentido da pesquisa de hipóteses e conceitos que

originam as categorias e permitem identificar os indicadores (Bardin, 1991: 98-9). A unidade de registo que, “ (...) é o segmento determinado de conteúdo que se caracteriza colocando-o numa dada categoria” (Vala, 1990: 114), ou outro tipo de tratamento, assumiu diferentes formas com a finalidade de responder, com pertinência, às características do material e aos objectivos da análise. As unidades de contexto em todos os casos foram os documentos. Segundo o autor acima referido:

“A unidade de contexto é o segmento mais largo de conteúdo que o analista examina quando caracteriza uma unidade de registo. A dimensão da unidade de contexto depende do tipo de unidade de registo que se escolheu. Este tipo de unidade é um suporte importante da validade e fidelidade do trabalho dos analistas. Quanto mais extensas são as unidades de registo e de contexto mais dificuldades se levantam à validade interna da análise.” (Ibidem)

Neste caso concreto, a análise passou por várias etapas: na abordagem quantitativa (protocolos das observações da actividade diária do Presidente do Instituto e das reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente), utilizámos técnicas de tratamento de dados relativamente simples (frequências e algumas medidas da estatística descritiva) (King, 1994:25), considerando que, o seu objectivo é caracterizar a acção do Presidente do Instituto, bem como, compreender os seus principais papéis enquanto profissional (docente) e administrador (gestor); na abordagem qualitativa (protocolos das entrevistas ao Presidente do Instituto e aos quatro membros do Conselho Directivo e notas de campo), numa primeira etapa, identificou-se, em cada um dos blocos, considerando os objectivos definidos, o essencial daquilo que os entrevistados disseram a esse propósito, e numa segunda etapa de análise, criámos um sistema de categorias e subcategorias e procurámos as unidades de sentido que se adequassem nelas.

3.3. A interacção entre a lógica indutiva e a lógica dedutiva

“ (...) uma categoria é habitualmente composta por um termo-chave que indica a significação central do conceito que se quer apreender, e de outros indicadores que descrevem o campo semântico do conceito” (Vala, 1990:110-111).

Segundo este mesmo autor, a construção de um sistema de categorias pode ser feita a priori (lógica de tipo dedutivo), a posteriori (lógica de tipo indutivo), e através da interacção destes dois processos.

Numa lógica de tipo dedutivo, o investigador opta por categorias definidas a priori, visto que, a interacção entre o seu quadro teórico de partida, os problemas teóricos

que pretende estudar e o seu plano de hipóteses, permitem a formulação de um sistema de categorias, e o que lhe interessa é detectar a presença ou a ausência dessas categorias no corpus (Vala, 1990).

Numa lógica de tipo indutivo, os sistemas de categorias são totalmente definidos a posteriori, ou seja, a construção das categorias faz-se a partir do próprio *corpus* dos dados recolhidos sem a orientação de qualquer pressuposto teórico.

Mas, o investigador pode construir as categorias através da interacção destas duas lógicas, ou seja, os conceitos podem ser deduzidos a priori, a partir do corpo teórico, ao mesmo tempo que podem ser construídos a partir do próprio *corpus* dos dados recolhidos. Nesta ordem de ideias, Vala (1990: 112), diz o seguinte:

“(…) o investigador pode recorrer a uma outra estratégia: definido o quadro teórico e um leque de hipóteses, parte para um trabalho exploratório sobre o *corpus*, o que lhe permite, através de sucessivos ensaios, estabelecer um plano de categorias que releva simultaneamente da sua problemática teórica e das características concretas dos materiais em análise. Neste caso, as referências teóricas do investigador orientam a primeira exploração do material, mas este, por sua vez, pode contribuir para a reformulação ou alargamento das hipóteses e das problemáticas a estudar.”

No presente estudo, optámos pela interacção entre as duas lógicas referidas, considerando que, na análise dos conteúdos dos vários dados recolhidos, a construção das categorias se fez, por um lado, a partir do quadro teórico, dos objectivos para os quais remeteu, assim como das próprias questões contidas nos guiões das entrevistas, numa lógica dedutiva, a priori (Bogdan & Biklen, 1994). Mas, por outro lado, a construção destas categorias estiveram em interacção constante com o corpus documental organizado referido anteriormente, acrescentando-se assim, ao conjunto das categorias iniciais, outras que se mostrassem pertinentes, a partir da análise indutiva do mencionado corpus documental (Vala, 1990).

3.4. Classificação e categorização

Segundo Vala (1990), depois da construção das categorias de análise de conteúdo, estas devem ser submetidas a um teste de validade interna, ou seja, o investigador deve assegurar a exaustividade e a exclusividade do sistema das categorias, garantindo assim, no primeiro caso, que todas as unidades de registo sejam colocadas numa das categorias, e no segundo caso, que uma mesma unidade de registo só possa caber numa categoria.

Relativamente às dificuldades na análise de conteúdo, Vala (1990: 113), afirma que:

“Se do ponto de vista do valor substantivo de uma análise de conteúdo a escolha das categorias é talvez o momento mais delicado, do ponto de vista do trabalho do analista a escolha das unidades de análise e a sua identificação é sem dúvida a tarefa que mais dificuldades operacionais suscita.”

As questões da fidelidade e da validade são dois dos principais problemas que se colocam à análise de conteúdo: por um lado, as categorias e as unidades de registo devem ser definidas rigorosamente, evitando assim a ambiguidade das mesmas, para que possam manter a fidelidade (Ghiglione e Matalon, 1993); por outro lado, relativamente à validade, deve existir uma adequação entre a análise e os objectivos traçados, evitando assim a distorção dos dados (Ghiglione e Matalon, 1993).

Na presente análise, por um lado, tentámos definir, o mais rigorosamente possível, cada categoria e identificar as unidades de registo que nela se encaixassem, e por outro lado, tentámos adequar a análise aos objectivos do presente estudo.

No presente estudo, convém realçar que a análise de conteúdo efectuada baseou-se essencialmente nos protocolos das observações da actividade quotidiana do Presidente do Instituto e nos protocolos das entrevistas realizadas ao Presidente e aos quatro membros do Conselho Directivo, tendo em conta os objectivos traçados, bem como a sua relevância e pertinência.

Esta análise mais detalhada passou por várias etapas: as primeiras leituras flutuantes do texto, a construção de um sistema de categorias, a selecção das unidades de sentido em função daquelas e o recorte do texto.

Relativamente à selecção das unidades de sentido que se adequassem às categorias e ao recorte do texto, procedeu-se a uma selecção do conteúdo, desestruturando o texto (com uma certa flexibilidade) em unidades de sentido, em função de categorias previamente definidas.

Uma unidade de sentido não pode ser muito fragmentada, equivalendo normalmente à frase, mas às vezes pode-se ultrapassá-la, pois caso contrário pode perder o sentido. Assim, esta selecção pode ser considerada uma primeira interpretação, considerando que, implica o recorte do texto levando em conta certos critérios. Portanto, encontrou-se texto relevante para as categorias previamente definidas e texto não relevante.

A análise de conteúdo, pela qual se optou neste caso concreto, entre várias possibilidades, foi a análise de conteúdo temática, em que um tema corresponde a uma categoria. O recorte do texto foi sendo feito em função desses grandes temas e das suas subdivisões, os subtemas. Assim, as categorias correspondem aos blocos dos guiões das entrevistas, e estes às questões de pesquisa e aos objectivos que as suportam (consultar o Anexo IX, do Volume II) onde se apresenta de uma forma mais completa o sistema de categorias).

Partindo do que se disse anteriormente, obtivemos o sistema de categorias que se segue:

Quadro nº 15
Sistema de categorias

Categorias	Sub-Categorias
1- A situação profissional do Gestor	1.1. Dados biográficos e profissionais 1.2. Cargo e funções de gestão 1.3. Tempo que exerce estas funções e como entrou na função 1.4. Constituição da equipa 1.5. Distribuição dos pelouros 1.6. As representações sobre a gestão 1.7. A organização do Instituto 1.8. Visão do trabalho 1.9. Compatibilização entre a vida familiar e a vida profissional / social
2- Actividades do Gestor	2.1. Actividades quotidianas principais (tarefas, papéis, funções) 2.2. Assuntos tipos/tarefas prioritárias 2.3. Relações internas 2.4. Relações com os outros órgãos de gestão do Instituto 2.5. Relações externas 2.6. Comunicação 2.7. Obtenção de informações 2.8. Conhecimento dos conflitos na Instituição 2.9. Parceiros de comunicação privilegiados 2.10. Docente (profissional) versus administrador (gestor)
3. O funcionamento e a organização do Instituto	3.1. História do Instituto 3.2. Funcionamento e organização do Instituto 3.3. Constrangimentos externos (sócio/político) e internos (organizacionais) 3.4. Relações entre os constrangimentos e o funcionamento do Instituto 3.5. Autonomia administrativa, financeira, pedagógica e patrimonial do Instituto
4. Competências de um gestor	4.1. Características de um bom gestor/Competências necessárias 4.2. Autoavaliação das competências 4.3. Evolução das competências 4.4. Necessidades de formação na área de gestão das organizações educativas 4.4. Realização como gestor
5. Balanço das actividades do gestor (resultados)	5.1. Balanço geral das actividades do gestor 5.2. Dificuldades inerentes ao cargo 5.3. Gestão dos conflitos 5.4. Relação com os serviços da administração central e com a Tutela 5.5. Influência na organização 5.6. Opinião sobre o processo de nomeação dos Presidentes dos Institutos Superiores Públicos no contexto político (Decreto-Lei nº 54/95, artigo 20º, ponto 1) 5.7. Influência na avaliação do desempenho dos professores 5.8. Influência na promoção da imagem pública do Instituto

Da análise dos conteúdos relativamente ao *corpus* documental, resultaram dois produtos: a interpretação da acção e do discurso do Presidente do Instituto (a apresentação do que foi feito em função dos resultados do tratamento dos protocolos de observação das actividades quotidianas do Presidente, e dito em função dos temas e subtemas seleccionados a partir do guião da entrevista realizada ao Presidente) e a discussão dos dados (a interpretação analítica da acção e do discurso do Presidente).

3.5. Análise e interpretação dos dados

3.5.1. A interpretação analítica

A reconstrução do texto na lógica da interpretação da investigadora fez-se cruzando os dados do *corpus* documental: o sistema das categorias acima apresentado, os resultados do tratamento dos protocolos de observação das actividades quotidianas do Presidente e a análise de conteúdo dos protocolos dos quatro membros do Conselho Directivo seleccionados.

Convém realçar que a apresentação desta análise resultou da interpretação da investigadora sobre os dados recolhidos, tendo esta, o cuidado de manter uma certa distância racional indispensável a um trabalho interpretativo. Fizemos sucessivas revisões críticas ao texto transcrito, com o objectivo de encontrar possíveis contradições entre as representações e as práticas, no discurso do Presidente, bem como, a constante preocupação da fidelidade aos dados recolhidos: as palavras, as frases e as conclusões foram revistas tentando ser fiel ao que o Presidente do Instituto fez e disse sobre o seu trabalho. Assim, para a narrativa, procedeu-se a sínteses interpretativas dos factos e das opiniões.

3.5.2. Interpretação dos dados à luz de três dimensões: a organizacional, a acção do Presidente, e a tensão entre o profissional e o administrador

Neste capítulo, procedemos à interpretação dos dados recolhidos à luz das três dimensões referidas, ou seja, como é que o Instituto Superior funciona e está organizado, os principais papéis que o Presidente do Instituto desempenha e o modo como o Presidente lida com a tensão que decorre da função de gestor de topo de uma organização educativa, entre o profissional (docente) e o administrador (gestor), considerando que ele é um docente de formação.

Optou-se por estas três dimensões, visto que, se constituíram como as problemáticas mais relevantes e pertinentes, considerando os dados recolhidos, os objectivos deste estudo e os interesses da investigadora.

Assim, o objectivo deste capítulo é isolar estas três dimensões, e de acordo com o quadro teórico, analisar como é que o Instituto Superior Público funciona e está organizado, analisar as principais actividades quotidianas (funções, papéis e tarefas) do Presidente do Instituto e analisar como é que ele se posiciona perante o seu duplo papel de profissional e administrador.

Capítulo IV

Estudo de caso: apresentação de resultados

Através da análise e do cruzamento das diferentes fontes de dados já mencionados no capítulo da metodologia, vai-se agora, neste capítulo, apresentar os dados recolhidos sobre a forma de narrativa (interpretação compreensiva) relativa às actividades do Presidente do Instituto Superior Público de Formação.

Da análise de dados, vão resultar dois produtos: a apresentação dos resultados e a interpretação/discussão dos dados.

Portanto, neste capítulo, apresenta-se o estudo de caso que constitui a parte empírica desta investigação. Este estudo está organizado em dois pontos.

No primeiro ponto, apresentaremos uma descrição do contexto da acção – O Instituto – realçando os aspectos essenciais para uma melhor compreensão do mesmo: os antecedentes históricos, as instalações e equipamentos, a comunidade académica (o corpo docente, os discentes e o pessoal não docente), a estrutura organizacional (os órgãos de gestão, a gestão intermédia e o apoio logístico), o quadro normativo e legal, o modelo de gestão do Instituto, o orçamento e os contextos da acção de gestão. Considerando que o objecto deste estudo é o desempenho das funções do Presidente no Instituto Superior de Educação, é necessário entender a singularidade dos ambientes físico, humano, estrutural e organizacional em que o gestor de topo está inserido e se realiza. Esta descrição baseou-se, em diferentes graus, em elementos de origem documental e em elementos discursivos reveladores das percepções do Presidente do Instituto e dos quatro membros do Conselho Directivo.

No segundo ponto, vamos proceder à caracterização do trabalho do Presidente do Instituto, através dos resultados da análise de conteúdo relativamente à sua actividade nos dois grandes “lugares” organizacionais onde ele se realiza através do discurso e da acção: as reuniões do Conselho Directivo e a actividade diária gabinete-escola. Nesta descrição recorreremos à análise de conteúdo da acção, e à análise de conteúdo do discurso do Presidente do Instituto.

1.O contexto da acção – O Instituto Superior de Educação (ISE)

1.1. Antecedentes históricos

O Instituto Superior de Educação (ISE) foi criado em 1995 pelo Decreto-Lei nº 54/95, de 2 de Outubro. Foi o Curso de Formação de Professores do Ensino Secundário, criado em 1979, através do Decreto-Lei nº 70/79 de 28 de Julho, com o objectivo de ultrapassar a grande falta de professores que se fazia sentir a nível do ensino secundário, que esteve na base deste Instituto.

O seu objectivo era, “formar localmente quadros para o exercício da docência no ensino secundário” e instituiu “os cursos de Matemática e Desenho, Física e Química, Ciências (Biologia e Geologia), História e Geografia, Língua Portuguesa”.

Mais tarde foram criados os cursos de Estudos Franceses, Estudos Cabo-verdianos e Portugueses e Estudos Ingleses.

Considerando o sucesso dos cursos que foram realizados nos primeiros anos, começou-se a apostar na investigação que foi lançada a partir de pequenos núcleos – os Centros de Geologia, Biologia, Línguas e Literaturas – que desenvolveram programas e projectos de natureza científica, pedagógica e de extensão cultural.

Em 1982, através do Decreto-Lei nº 126, foi criado o Curso de Formação de Professores do Ensino Básico Complementar que tinha como finalidade “a preparação científica, psico-pedagógico e didáctica de quadros docentes para os estabelecimentos de Ensino Básico Complementar”. Neste âmbito, em 1987/88 teve lugar a primeira experiência de formação em exercício, em cinco ilhas de Cabo Verde.

No ano lectivo de 1988/89, sentiu-se a necessidade de reestruturar os planos de estudo, tendo sido os bacharelatos ampliados para mais um ano, ao mesmo tempo que se procurava, a nível dos curricula, um enraizamento mais adequado na cultura nacional. Assim, a partir da reforma curricular de 1989, o Curso de Formação de Professores do Ensino Secundário, passou a designar-se de Escola de Formação de Professores do Ensino Secundário.

Neste mesmo ano lectivo, implantou-se uma licenciatura em ensino, na área de Estudos Cabo-verdianos e Portugueses.

Relativamente à direcção da Escola, quando começou a funcionar em Novembro de 1979, foi assegurada pela Dra. Maria Luísa Ferro Ribeiro, na altura era Directora do Gabinete de Estudos e Planeamento, do Ministério da Educação, que se manteve no cargo até o ano de 1985, data em que este foi assumido pelo Engenheiro Alberto da Mota Gomes, seguindo-se-lhe a Dra. Maria Adriana Beirão Gonçalves de Sousa Carvalho. Posteriormente, a direcção foi assumida pela Dra. Elisabete Reis (quadro do Ministério da Educação), pelo Professor Dr. Jorge Brito, pela Dra. Dores, pela Dra. Fátima Varela

(quadro do Ministério da Educação) e pela Mestre Cândida Gonçalves. Actualmente o Instituto Superior de Educação é dirigido pelo Professor Dr. Paulino Lima Fortes. Convém realçar que, todos os Presidentes acima mencionados foram e são docentes, excepto três que pertencem ao quadro do Ministério da Educação, tendo sido todos nomeados pelo Governo, de acordo com a legislação em vigor.⁴⁰

Nos Estatutos actuais, o Instituto Superior de Educação define-se como um estabelecimento de ensino superior na área da Educação, orientado para o ensino, a investigação, a prestação de serviço à comunidade e a promoção do intercâmbio cultural, científico e técnico com instituições públicas ou privadas, nacionais e estrangeiras. Tem a sua sede na cidade da Praia, ilha de Santiago e um pólo na ilha de São Vicente.

1.2. A estrutura organizacional

A estrutura organizacional realça não apenas os aspectos formais da organização em relação à hierarquia da autoridade, diferenciação de responsabilidades, divisão e coordenação do trabalho, mas também um conjunto de normas e procedimentos. Infelizmente não é possível apresentar o organograma do Instituto em causa, considerando que não existe. A estrutura geral do ISE divide-se em órgãos de gestão, unidades de carácter científico pedagógico, unidades de apoio e serviços.

De acordo com os Estatutos, a estrutura organizativa do ISE integra os Órgãos de Gestão (Conselho Directivo, Presidente e Conselho Científico), seis Departamentos (Línguas Cabo-verdiana e Portuguesa, Línguas Estrangeiras, Ciências da Educação, História e Filosofia, Ciências & Tecnologia e Geociências) e os Serviços Administrativos (recursos humanos e expediente geral, recursos financeiros, materiais e patrimoniais e serviços académicos).

1.2.1. Os Órgãos de Gestão

Em relação aos órgãos de gestão, começamos por nos referir ao Conselho Directivo.

Este é constituído por sete elementos: o Presidente do Instituto, o Presidente do Conselho Científico, dois representantes do pessoal docente, um representante dos estudantes, um representante do pessoal técnico e administrativo e o secretário, que neste caso concreto, é o Director Administrativo.

⁴⁰ Dados colhidos dos vários documentos que o Presidente do Instituto Superior de Educação cedeu à investigadora no decorrer da investigação empírica.

Os dois representantes do pessoal docente, o representante dos estudantes e o representante do pessoal técnico e administrativo são eleitos pelos respectivos corpos, abrangendo os representantes efectivos e respectivos suplentes. Presentemente, este Conselho é maioritariamente masculino, considerando que, tem apenas duas mulheres (as duas representantes do pessoal docente).

O Presidente do Instituto, o Presidente do Conselho Científico e as duas representantes do pessoal docente, são docentes do quadro de nomeação definitiva da instituição, com mais de 10 anos de serviço no ensino e com alguns anos de experiência de gestão intermédia. De referir que o Presidente do Instituto foi nomeado recentemente para este cargo, tendo-o assumido há cerca de sete meses, mas tem alguma experiência a nível da gestão intermédia pois, já desempenhou o cargo de chefe de departamento de Ciências e Tecnologia durante dois anos. O Director administrativo também pertence ao quadro do Instituto, mas é técnico superior. O Presidente do Instituto, o Presidente do Conselho Científico e o Director Administrativo pertencem ao CD por inerência.

Compete a este órgão de gestão:

- “- estabelecer normas de funcionamento do Instituto;
- aprovar os planos anuais de actividades;
- apreciar os consequentes relatórios de execução;
- propor, nos termos da lei, o quantitativo das propinas devidas pelos alunos, bem como das suplementares relativas a inscrições, realização ou repetição de exames e outros actos de prestação de serviços aos alunos;

-Regulamentar o processo de cerimónias académicas” (Artigo 14º, alíneas a) a e) dos Estatutos).

O mandato deste órgão de gestão é idêntico ao do Presidente do Instituto.

Normalmente, os membros deste Conselho reúnem-se, em sessão ordinária, uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que convocados pelo seu Presidente por sua iniciativa ou solicitação da maioria dos seus membros.

Existe uma Comissão Permanente do Conselho Directivo que é constituída pelo Presidente do Instituto, pelo Presidente do Conselho Científico e pelo Director Administrativo, que coadjuva o Presidente na administração global do Instituto. Esta Comissão reúne-se sempre que, por necessidades do funcionamento da Instituição, o Presidente a convoque e, se necessário, pode ser diária. Segundo o Presidente do Instituto, normalmente os membros desta Comissão reúnem-se diariamente, considerando os muitos constrangimentos existentes na Instituição.

Presidente do Instituto:

O actual Presidente do Instituto (docente efectivo do quadro da Instituição), foi nomeado recentemente pelo Conselho de Ministros (de acordo com a legislação em vigor), e dirige o Instituto há cerca de sete meses. Tem muita experiência como docente (tem mais de 15 anos de serviço no ensino), e alguma experiência de gestão intermédia (foi chefe de departamento durante dois anos).

O mandato do Presidente tem a duração de três anos, podendo ser renovável e entre outras competências, dirige, orienta e coordena as actividades e serviços do Instituto, representa o Instituto em juízo e fora dele, e preside ao Conselho Directivo. O Presidente do Instituto é substituído pelo Presidente do Conselho Científico nas suas ausências e impedimentos.

Conselho Científico:

Em conformidade com os Estatutos, integra o Conselho Científico, o Presidente do Instituto, os professores em serviço no Instituto, com grau de Doutor, de Mestre ou de Licenciado com mais de cinco anos de docência na instituição (o Presidente do Conselho Científico é eleito de entre estes membros por um mandato de três anos).

Actualmente este Conselho é constituído por 32 membros: o Presidente do Instituto por inerência, o Presidente do Conselho Científico (eleito de entre os professores em serviço no Instituto, com grau de Doutor, de Mestre ou de Licenciado com mais de cinco anos de docência na Instituição) que preside às reuniões do Conselho Científico, e 30 docentes.

Existe um equilíbrio entre o sexo masculino e o feminino, considerando que, este Conselho é formado por 16 membros de sexo masculino e 16 membros de sexo feminino. Compete a este órgão de gestão, entre outras competências, “definir as linhas orientadoras das políticas a prosseguir pelo Instituto nos domínios do ensino, da investigação, da extensão cultural e da prestação de serviços à Comunidade” (Artigo 25º, nº2, alínea c) dos Estatutos).

Normalmente os membros deste Conselho reúnem-se ordinariamente uma vez por mês, mas podem reunir-se extraordinariamente sempre que sejam convocados pelo seu Presidente ou a pedido do Presidente do Instituto da ou de pelo menos um terço dos seus membros.

A Comissão Pedagógica do Instituto funciona junto do Conselho Científico, e é formada por um máximo de cinco representantes dos professores em serviço no Instituto, com grau de Doutor, de Mestre ou de Licenciado com mais de cinco anos de docência na instituição, e um máximo de quatro representantes dos estudantes, eleitos pelos

respectivos corpos. Esta Comissão é presidida por um professor nomeado pelo Presidente do Conselho Científico.

Compete a esta Comissão, entre outras competências: fazer propostas e dar parecer sobre orientação pedagógica e métodos de ensino, propor a aquisição de material didáctico e bibliográfico, promover acções de formação pedagógica, elaborar propostas relativas a regimes de avaliação do desempenho pedagógico dos docentes, promover a realização de novas experiências pedagógicas e propor acções tendentes à melhoria do ensino.

1.2.2. A gestão intermédia

Como unidades de carácter científico pedagógico o Instituto tem os departamentos através dos quais o trabalho docente está organizado.

Os Departamentos – são estruturas nucleares de ensino e de investigação em domínios específicos com as seguintes atribuições:

“- Participar na elaboração dos planos curriculares dos cursos ministrados e propor alterações sempre que tal se justifique;

- Organizar, planificar e realizar investigação e estudos em concertação com orientações do Conselho Científico;

- Organizar seminários, cursos, conferências e outras actividades ao nível de extensão;

- Apresentar ao Conselho Científico propostas de intercâmbio com instituições congéneres nacionais ou estrangeiras;

- Promover a publicação de trabalhos de investigação” (Artigo 30º, alíneas a) a e) dos Estatutos).

Actualmente existem, no Instituto, seis Departamentos:

- Línguas Estrangeiras, que foi criado pela alínea a) do nº1 do artigo 31 dos Estatutos. É uma unidade orgânica de ensino, investigação e prestação de serviços na sua área, responsável pela organização e gestão de cursos de Bacharelato, Licenciatura e Complemento de licenciatura em Estudos Franceses e Ingleses. Integram este Departamento, o Centro de Estudos Franceses e o Centro de Estudos Ingleses.

Prosseguem os seguintes objectivos:

- leccionar as áreas científicas e pedagógicas específicas dos cursos referenciados acima ou de outros que venham a ser criados e relacionados com o departamento.

- Promover actividades de formação contínua de extensão universitária ao nível das Ciências da Educação, Ciências da Linguagem, Literatura, bem como no domínio das metodologias específicas do ensino destas áreas do saber.

- Planificar e realizar investigação científica e metodológica, assim como divulgar essas actividades.

Departamento de Línguas Cabo-verdiana e Portuguesa:

Foi criado pela alínea b) do nº1 do artigo 31 dos Estatutos e é uma unidade orgânica de ensino, investigação e prestação de serviços na sua área, responsável pela organização e gestão de cursos de Bacharelato, Licenciatura e Complemento de Licenciatura em Línguas Cabo-verdiana e Portuguesa;

Departamento de Ciências da Educação:

Foi criado pela alínea c) do nº1 do artigo 31 dos Estatutos e é uma unidade orgânica de ensino, investigação e prestação de serviços, integrando quatro centros: de Psicopedagogia, de Formação contínua, de Produção de materiais didácticos e de Educação Física.

Prosseguem os seguintes objectivos:

- leccionar as disciplinas psicopedagógicas necessárias a todos os cursos de Bacharelato, Licenciatura e Pós-graduação existentes na instituição e outros que venham a ser criados na área de ensino.

- Promover actividades de formação contínua de extensão universitária no domínio das Ciências da Educação.

- Planificar e realizar investigação científica e metodológica, assim como a sua divulgação.

Departamento de História e Filosofia:

Foi criado pela alínea d) do nº1 do artigo 31 dos Estatutos. É uma unidade orgânica de ensino, investigação e prestação de serviços, e integra o Centro de História e o de Filosofia. Ministra os seguintes cursos: Licenciaturas (Ensino de História e Ensino de Filosofia) e Estudos pós-graduados (Mestrado em História Contemporânea e Pós-graduação em Métodos e Técnicas de Investigação em Ciências Sociais).

Departamento de Geociências:

Foi criado pela alínea e) do nº1 do artigo 31 dos Estatutos. É uma unidade orgânica de ensino, investigação e prestação de serviços, e integra três centros: Centro de Geologia, de Biologia e de Geografia.

Prosseguem os seguintes objectivos:

- formar Bacharéis e Licenciados nas áreas de Ciências Naturais, Biologia, Geologia e Geografia.

- Preparar jovens investigadores para futuro enquadramento em projectos de investigação científica, em colaboração com instituições nacionais e estrangeiras.

- Prestar serviços às empresas e instituições nacionais.

- Elaborar e concretizar projectos de investigação aplicados ao desenvolvimento, em colaboração com as câmaras municipais e outras instituições nacionais e estrangeiras.

Departamento de Ciência e Tecnologia:

Foi criado pela alínea f) do nº1 do artigo 31 dos Estatutos. É uma unidade orgânica de ensino, investigação e prestação de serviços, e integra o Centro de Físico Químicas e o Centro de Matemática.

Em termos organizacionais, cada Departamento é constituído pelos docentes e investigadores a ele afectos, considerando que no início de cada ano escolar se estabelece o conjunto de docentes que constituem cada Departamento. A direcção de cada Departamento é feita por um chefe de Departamento que é eleito por um período de dois anos pelos respectivos corpos, entre os docentes com grau de Doutor, de Mestre ou Licenciado com mais de cinco anos de docência no Instituto.

Os departamentos dispõem de recursos humanos, administrativos e financeiros, bem como regulamentos internos de funcionamento.

1.2.3. O apoio logístico

Como unidade de apoio, o Instituto dispõe de Serviços Administrativos que se encontram organizados da seguinte forma:

- área dos Serviços Académicos, cujas actividades são as seguintes: processar as matrículas; organizar os processos dos estudantes; actualizar dados académicos; passar certidões, declarações e outras solicitações dos estudantes, em conformidade com as normas estabelecidas; registar as faltas e proceder ao seu controlo; processar as propinas de acordo com as normas estabelecidas; actualizar regularmente os processos e registar as desistências e outras informações úteis relativas aos estudantes, entre outras.

Considerando que um dos maiores constrangimentos internos do Instituto é a insuficiência de pessoal administrativo, nesta área dos serviços académicos, o Instituto necessita de um técnico médio e de um auxiliar administrativo. Actualmente, uma docente do quadro da instituição é responsável por este serviço com o apoio de uma funcionária sem formação específica na área. Também é necessário a informatização deste serviço e capacitar os funcionários para exercício específico.

- Área dos Recursos Humanos e Expediente Geral, cujas actividades essenciais são as seguintes: actualizar e manter em ordem os processos individuais dos funcionários do Instituto; emitir pareceres e informações sobre todas as questões relativas ao estatuto dos funcionários; elaborar todo o expediente que antecede a nomeação dos funcionários e agentes; preparar a abertura de concursos para admissão de funcionários e agentes públicos em cumprimento de despacho superior; executar o expediente relativo ao provimento, transferência, promoção e exoneração do pessoal dos serviços do Instituto; assegurar o expediente normal relativo à própria Direcção de Serviço; registar e arquivar a correspondência movimentada pela própria Direcção de Serviço, entre outras.

Nesta área, o Instituto necessita de integrar pelo menos mais dois técnicos, um superior e outro médio.

- Área dos Recursos Financeiros, Materiais e Patrimoniais, cujas actividades principais são: promover as operações e procedimentos necessários ao desempenho das atribuições da Direcção de Serviços Administrativos em matéria de preparação e gestão do orçamento e conta de gerência; assegurar a gestão financeira dos fundos colocados à disposição dos serviços administrativos, para um adequado funcionamento dos mesmos; realizar os concursos públicos para aquisição de materiais para os serviços do Instituto; distribuir os materiais pelos serviços de acordo com as normas estabelecidas; assegurar o cumprimento de todo o processo de cobrança e lançamento das receitas cobradas em cada ano económico-financeiro e de todo o processo relativo à liquidação de despesas; promover o registo dos bens móveis do Instituto bem como controlar a sua movimentação e a responsabilidade dos serviços pelo seu uso, dano ou extravio; propor medidas que visam a conservação do património imobiliário do Instituto, entre outras.

Nesta área, a instituição necessita de mais um técnico (superior ou médio), e de informatizar o serviço.

1.3. As instalações e equipamentos

O Instituto situa-se na cidade da Praia, ilha de Santiago (tem um pólo na ilha de S. Vicente), na zona do Palmarejo, e possui instalações de raiz, próprias, ainda em fase de acabamento, com quatro pisos (o piso 0 corresponde à cave).

Relativamente à área administrativa, o Instituto possui: 1 gabinete para o Presidente, que tem uma sala anexa (sala de reuniões do Conselho Directivo), 1 gabinete para a secretária do Presidente, 1 gabinete para o Presidente do Conselho Científico, 1 sala para as reuniões do Conselho Científico, 1 gabinete para o Director Administrativo e secção de contabilidade, 1 gabinete para a Comissão Pedagógica, 1 gabinete para a coordenação da Unidade de Tecnologia de Informação e Comunicação, 1 gabinete para os Serviços de acção social (que ainda não funciona por motivos financeiros), 1 gabinete médico e de apoio, 1 gabinete para a Associação de Estudantes, 1 gabinete para os serviços académicos, 1 Secretaria e 1 gabinete para o chefe da Secretaria.

Em relação aos departamentos, possui 10 salas para reuniões departamentais e 20 gabinetes para atendimento.

No que diz respeito às salas de aula, possui 29 de salas de aula (normais), 1 sala com 20 computadores (sala de informática) e uma sala com acesso à Internet.

No que concerne aos laboratórios, possui 9, que são os seguintes: laboratório de Português, de Francês, de Inglês, de Física, de Química, de Matemática, de Geologia, de Geografia e de Biologia.

Em relação aos Centros, possui 4, que são os seguintes: Centro Tecnológico, de Documentação e Reprografia, de Investigação e de Língua.

O Instituto possui 2 salas de assistência técnica aos laboratórios, 1 biblioteca com capacidade para 100 pessoas (que é manifestamente insuficiente, considerando o número actual de docentes e discentes existentes na instituição), 1 anfiteatro para 120 pessoas e 1 pavilhão desportivo, cuja construção está em curso.

A instituição possui ainda, 1 cozinha/refeitório, que ainda não funciona por motivos financeiros, sendo um dos constrangimentos internos que afectam o seu normal funcionamento, 13 instalações sanitárias, 3 arrumos, 1 arrumo no refeitório, 1 área afecta ao pavilhão e 1 sala de professores.

No piso 0 (cave), encontra-se 1 centro de formação à distância, 2 salas de operações ligadas à Unidade Tecnológica de Informação e Comunicação e a sala de informática.

A área administrativa, os laboratórios, o refeitório, a reprografia, algumas salas de aulas e alguns gabinetes de docentes, encontram-se no piso 1, mas neste piso, existem, ainda, 3 salas por atribuir.

No piso 2, encontram-se os gabinetes dos chefes dos departamentos, as salas de atendimento aos alunos, os Centros, as salas de reuniões dos professores, a sala dos professores, a biblioteca, o anfiteatro e a maioria das salas de aulas. Neste piso, existem também 2 salas ainda por atribuir.

Finalmente, no piso 3, encontra-se 1 gabinete de estudos de projecto e de planeamento, o Centro de Educação Física, 1 sala de aula, 1 gabinete de um Professor, e uma sala ainda por atribuir.

Nem todos os equipamentos foram ainda instalados e o Instituto não possui meios de transporte próprios devido a constrangimentos financeiros.

Mas, apesar de o Instituto ter instalações próprias, existem alguns constrangimentos ligados a estas que afectam o normal funcionamento da instituição, nomeadamente no que concerne ao espaço da biblioteca que é insuficiente, ao anfiteatro e aos gabinetes dos professores.⁴¹

1.4. Os actores educativos

Considerando a impossibilidade em conseguir dados mais recentes sobre o pessoal docente, o pessoal não docente e os discentes, referentes ao ano lectivo 2004/05, optámos por nos basear nos dados relativos ao ano lectivo 2002/03.

1.4.1. O corpo docente

No ano lectivo de 2002/03 o Instituto tinha um total de 92 docentes, 47 em regime de tempo integral (23 pertencentes ao quadro do Instituto e 24 contratados) e 45 em regime de tempo parcial. Em relação a estes últimos, 2 são Doutores, 9 são Mestres e 34 são Licenciados, sendo 14 do sexo feminino e 31 do sexo masculino. Relativamente à origem 40 são nacionais e 5 são estrangeiros (Quadro nº 16).

Quadro nº 16

⁴¹ Fonte: Instituto Superior de Educação (ISE)

Docentes contratados em regime de tempo parcial⁴²

Habilitações	Nº	F	M	Nacional	Estrangeiro
Doutores	2	-	2	1	1
Mestres	9	4	5	8	1
Licenciados	34	10	24	31	3
Subtotais	45	14	31	40	5

Quanto aos 23 docentes do quadro da Instituição e em tempo integral, todos são nacionais, sendo 1 Doutor, 10 Mestres e 12 Licenciados. Quanto à origem, 12 são do sexo feminino e 11 são do sexo masculino (Quadro nº 17).

Quadro nº 17

Docentes do Quadro do Instituto (2002/03)⁴³

Habilitações	Nº	F	M	Nacional	Estrangeiro
Doutores	1	-	1	1	-
Mestres	10	7	3	10	-
Licenciados	12	5	7	12	-
Subtotais	23	12	11	23	-

Relativamente aos 24 docentes contratados em regime de tempo integral, 3 são Doutores, 9 Mestres e 12 Licenciados, sendo 21 nacionais e 3 estrangeiros. Relativamente à origem, 15 são do sexo feminino e 9 são do sexo masculino (Quadro nº 18).

Quadro nº 18

⁴² Fonte: Instituto Superior de Educação (ISE)

⁴³ Fonte: Instituto Superior de Educação (ISE)

Docentes Contratados em regime de tempo integral⁴⁴

Habilitações	Nº	F	M	Nacional	Estrangeiro
Doutores	3	3	-	3	-
Mestres	9	4	5	8	1
Licenciados	12	8	4	10	2
Subtotais	24	15	9	21	3

Dos 92 docentes, 6 são Doutores, 28 Mestres e 58 Licenciados, sendo 41 do sexo feminino e 51 do sexo masculino. Em relação à origem, 84 são nacionais e 8 são estrangeiros (Quadro nº 19). É de realçar que estes números incluem 12 professores do pólo de Mindelo, na ilha de São Vicente e dos 84 docentes nacionais, 10 encontram-se a fazer o mestrado e 9 o doutoramento.

Quadro nº 19

Docentes em regime de tempo integral do Quadro do Instituto e Contratados⁴⁵

Habilitações	Nº	F	M	Nacional	Estrangeiro
Doutores	6	3	3	5	1
Mestres	28	15	13	26	2
Licenciados	58	23	35	53	5
Subtotais	92	41	51	84	8

O Instituto possui ainda 17 docentes em formação avançada, 3 Licenciados encontram-se a fazer Doutoramento, 10 Licenciados estão em programas de Mestrado e 4 Mestres estão a fazer Doutoramento, encontrando-se 11 no país e 6 no exterior. Por outro lado, 5 docentes do quadro do Instituto (1 Doutor, 3 Mestres e 1 Licenciado) exercem funções fora do mesmo.

Assim, Tolentino (2003:31) considera que,

“O Instituto Superior de Educação tem o número de doutorados por 100 estudantes e por área de estudos perto dos padrões universitários internacionais. Efectivamente, tem 6 Doutores para 728 estudantes, isto é, 1 Doutor para 121,33 alunos, quando a relação desejável é 1/100. Por outro lado, a existência de 28 Mestres para o mesmo número de alunos permite que todos os cursos sejam dirigidos por

⁴⁴ Fonte: Instituto Superior de Educação (ISE)

Doutores, Mestres e Licenciados de bom nível de preparação e experiência, de acordo com os parâmetros internacionais pertinentes. A percentagem de docentes em regime de tempo integral em relação ao número total é de 92/137, o que dá 67,15%, quando o mínimo considerado é 30%.”

1.4.2. Os alunos

No ano lectivo de 2002/03 o Instituto foi frequentado por 728 alunos, incluindo os 294 novos ingressos, em bacharelato, licenciatura e mestrado. O quadro que se segue mostra o número de alunos matriculados neste ano lectivo, por cursos e níveis.

Quadro nº 20

Número de alunos do Instituto em 2002/03⁴⁶

Curso	Nível	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano	Total
Físico-Química	Bacharelato	31	29	-	-	-	60
Ciências Naturais	Bacharelato	-	16	-	-	-	16
Estudos Franceses	Licenciatura	29	19	21	-	-	69
Estudos Ingleses	Licenciatura	31	23	-	16	-	70
Estudos Caboverdianos e Portugueses	Licenciatura	31	46	-	-	-	77
Filosofia	Licenciatura	-	25	-	-	-	25
Matemática	Licenciatura	60	20	-	-	31	111
Biologia	Licenciatura	31	-	-	-	-	31
Geologia	Licenciatura	21	-	-	-	-	21
História	Licenciatura	-	45	31	-	-	76
Geografia	Licenciatura	-	49	-	-	33	82
Informática	Licenciatura	-	15	-	-	-	15
Planeamento e Gestão da Educação	Licenciatura	60	-	-	-	-	60
História contemporânea	Mestrado	-	15	-	-	-	15
14 cursos	3 níveis	294	302	52	16	64	728

⁴⁵ Fonte: Instituto Superior de Educação (ISE)

⁴⁶ Fonte: Instituto Superior de Educação (ISE).

É de realçar que estes números incluem os 24 alunos do curso de licenciatura em Estudos franceses e os 27 alunos do curso de licenciatura em Estudos Cabo-verdianos e Portugueses matriculados no pólo deste Instituto, na ilha de São Vicente.

1.4.3. O pessoal não docente

O pessoal não docente do Instituto é composto por 11 funcionários técnico-administrativos e auxiliares.

Segundo o Presidente do Instituto e os quatro membros do Conselho Directivo que foram entrevistados, um dos maiores constrangimentos internos que afectam o normal funcionamento da Instituição é precisamente não só a insuficiência gritante do pessoal técnico-administrativo e auxiliar, mas também o facto de, dos poucos que existem no Instituto, não possuírem formação específica na área.

Actualmente existe no Instituto apenas um técnico superior com formação na área, necessitando-se de recrutar mais dois técnicos superiores, quatro técnicos médios e um auxiliar administrativo.

1.5. Orçamento de funcionamento

De acordo com os dados fornecidos pelo Instituto, cada aluno tem um custo anual de aproximadamente 128.000\$00 cabo-verdianos, excluindo os investimentos, e paga cerca de 50.000\$00 por ano em propinas (5.000 x 10 meses), o equivalente a 39% do custo do serviço. Segundo Tolentino (2003:31), “ O custo médio de uma licenciatura é de aproximadamente de 570.000\$00, equivalente a 5 180 dólares americanos, ou seja, 4 vezes o PIB per capita de Cabo Verde.”

Os quadros seguintes mostram os orçamentos de funcionamento do Instituto para 2003 e 2004. Comparando estes dois quadros, pode-se afirmar que, considerando que a previsão da receita das propinas iria aumentar, o orçamento de Estado atribuído ao Instituto diminuiu em relação ao ano económico transacto provocando constrangimentos graves no funcionamento normal da Instituição, segundo o Presidente do Instituto. Aliás, o montante da despesa total de funcionamento atribuído ao Instituto (93.186.150\$00) fica aquém da previsão do montante (121.692.745\$40) que o Instituto tinha solicitado na proposta de orçamento de funcionamento da Instituição para o ano económico de 2004.

Quadro nº 21

Orçamento de funcionamento do Instituto para 2003⁴⁷

Receita	Propinas	34.575.000\$00
	Transferências	58.346.251\$00
Receita total		92.921.251\$00
Despesa total	De funcionamento	92.921.251\$00

Quadro nº 22

Orçamento de funcionamento do Instituto para 2004⁴⁸

Receita	Propinas	40.000.000\$00
	Transferências	53.186.156\$00
Receita total		93.186.150\$00
Despesa total	De funcionamento	93.186.150\$00

1.6. Cursos

O Instituto Superior de Educação, sendo “um estabelecimento de ensino superior que prossegue os seus fins no domínio da Educação, orientando-se para o ensino, a investigação, a prestação de serviços à comunidade e colaboração com entidades nacionais e estrangeiras em actividades de interesse comum” (Artigo 2º, nº1 dos Estatutos), confere os graus académicos de Bacharelato e de Licenciatura e “atribui o diploma de estudos superiores especializados nos termos da legislação em vigor sobre a matéria” (Artigo 9º, nº 1 dos Estatutos), podendo conferir outros graus, tais como de Mestrado e de Doutoramento e diplomas.

O Instituto ministra os seguintes cursos:

- Bacharelato: Ciências Naturais, Físico-Química e Educação Física;
- Licenciatura: Biologia, Estudos Franceses, Estudos Ingleses, Filosofia, Geografia, Geologia, Gestão e Planeamento, História, Informática (Ramo Educacional), Letras (Ramo de ensino), Estudos literários e de cultura e Matemática;
- Complementos de Licenciatura: Ciências Naturais, Geografia, e Matemática;
- Mestrado: História Contemporânea.

⁴⁷ Fonte: Instituto Superior de Educação (ISE). Os valores são referidos em Escudos de Cabo Verde (1 USD – 116\$00 CV).

⁴⁸ Fonte: Instituto Superior de Educação (ISE)

1.7. Quadro normativo e legal

O Instituto rege-se pelos seus Estatutos (Decreto-Lei nº54/95 de 2 de Outubro) que definem a sua estrutura organizativa e o seu modelo de gestão, pelos seus regulamentos internos e, subsidiariamente, pela legislação aplicável aos serviços personalizados do Estado (Artigo 1º, nº4 dos Estatutos).

De acordo com os seus Estatutos, o Instituto Superior de Educação (ISE), “é uma pessoa colectiva do direito público dotada de autonomia, científica, pedagógica, patrimonial, disciplinar, administrativa e financeira” (Artigo 1º, nº1 dos Estatutos), e “cabe-lhe ministrar a preparação para o exercício de actividades profissionais de elevada qualificação, na sua área vocacional e participar no desenvolvimento do país” (Artigo 1º, nº2 dos Estatutos).

Este Instituto é “um estabelecimento de ensino superior que prossegue os seus fins no domínio da Educação, orientando-se para o ensino, a investigação, a prestação de serviços à comunidade e colaboração com entidades e colaboração com entidades nacionais e estrangeiras em actividades de interesse comum” (Artigo 2º, nº1 dos Estatutos).

Os objectivos essenciais do Instituto são os seguintes:

- a formação inicial e contínua de professores e outros técnicos de educação nos domínios cultural, científico, técnico e profissional;
- a realização de actividades de investigação e desenvolvimento experimental orientados para a melhoria do ensino;
- a prestação de serviços à comunidade;
- o intercâmbio cultural, científico e técnico com instituições públicas ou privadas nacionais ou estrangeiras.

1.8. Modelo de gestão do Instituto

O Instituto pratica um modelo de gestão democrático e participativo, considerando que, em conformidade com os seus Estatutos, no exercício das suas competências, orienta-se por princípios de democraticidade e participação, procurando:

- “a) Favorecer a livre expressão da pluralidade de ideias e opiniões;
- b) Garantir a liberdade de criação cultural, científica, artística e tecnológica;

c)Assegurar as condições necessárias para uma atitude permanente de inovação científica, pedagógica e artística;

d) Estimular o envolvimento de todo o corpo docente, discente, técnico e administrativo nas suas actividades;

e) Promover uma estreita ligação com a comunidade na organização e realização das suas actividades, visando, designadamente, a inserção dos seus diplomados na vida profissional” (Artigo 8º, alíneas a) a e) dos Estatutos).

O Instituto, com o objectivo de desenvolver o estabelecimento de laços de cooperação com a comunidade, “realizará encontros periódicos com representantes do Ensino secundário, das Associações de Pais e Encarregados de Educação, das Organizações Sindicais de Professores, das Autarquias Locais e de outras entidades da vida cultural, social e económica” (Artigo 8º, nº2 dos Estatutos).

Por outro lado, os órgãos de gestão do Instituto (o Conselho Directivo e o Conselho Científico) são órgãos colegiais, permitindo assim, a participação dos docentes, discentes, e do pessoal não docente (técnicos e administrativos) nas actividades da instituição. O Conselho Directivo, que é o órgão máximo de gestão do Instituto, tem na sua composição, dois representantes do pessoal docente, um representante dos estudantes, um representante do pessoal não docente (que são eleitos pelos respectivos corpos), para além dos outros membros que pertencem ao mesmo por inerência (o Presidente do Instituto, o Presidente do Conselho Científico e o Director Administrativo).

Junto do Conselho Directivo funciona a Comissão Permanente (que coadjuva o Presidente na administração global do Instituto), composta pelo Presidente do Instituto, pelo Presidente do Conselho Científico e pelo Director Administrativo.

Relativamente ao Conselho Científico, integram o mesmo: o Presidente do Instituto por inerência, o Presidente do Conselho Científico (eleito de entre os professores em serviço no Instituto, com grau de Doutor, de Mestre ou de Licenciado com mais de cinco anos de docência na instituição), e os professores em serviço no Instituto, com grau de Doutor, de Mestre ou de Licenciado com mais de cinco anos de docência na instituição.

Junto do Conselho científico funciona a Comissão Pedagógica da Instituição, composta por cinco representantes de professores (com mais de cinco anos de docência no Instituto) e quatro representantes dos estudantes, que foram eleitos pelos respectivos corpos. Esta Comissão é presidida por um professor indicado pelo Presidente do Conselho Científico.

Assim, pode-se afirmar que, tanto a nível formal como na prática, o Instituto pratica um modelo de gestão democrático e participativo, e o próprio Presidente da Instituição promove a participação activa do pessoal docente, do pessoal não docente e dos discentes nas actividades do Instituto.

1.9. Os contextos da acção de gestão

Analisemos agora os contextos de acção destes órgãos, iniciando esta análise com o Conselho Directivo.

Normalmente o Conselho Directivo reúne-se, em sessão ordinária, uma vez por mês e, extraordinariamente, quando é convocado por iniciativa do Presidente ou a pedido da maioria dos seus membros.

As reuniões costumam ser convocadas pelo Presidente do Instituto com o mínimo de 48 horas de antecedência e as respectivas ordens de trabalho são distribuídas, no referido prazo, a todos os membros. Contudo, quando existem motivos de força maior devidamente justificados o Presidente fixa um prazo mais curto em relação ao referido acima. Este Conselho só delibera quando está presente a maioria dos seus membros, e as respectivas deliberações são tomadas por maioria de votos expressos pelos membros presentes, gozando o Presidente de voto de qualidade.

As actas das reuniões do Conselho Directivo são elaboradas pelo Director Administrativo que é o secretário.

O Presidente do Instituto por ter assumido o cargo há relativamente pouco tempo (cerca de sete meses), não tendo portanto experiência e domínio dos processos de gestão, está sempre muito atento ao que os membros mais experientes dizem e, é muito prudente nas tomadas de decisões.

Considerando que junto do Conselho Directivo funciona a Comissão Permanente (que coadjuva o Presidente na administração global do Instituto), constituída pelo Presidente do Instituto, pelo Presidente do Conselho Científico e pelo Director Administrativo, estes costumam reunir-se diariamente e decidem sobre assuntos correntes, por isso, não há necessidade de o Conselho Directivo reunir-se constantemente.

Assim, geralmente, o contacto permanente no dia-a-dia dos membros desta comissão é a base da gestão quotidiana do Instituto.

Em relação ao relacionamento do Presidente com o Conselho Directivo, as relações são excelentes, porque os problemas são discutidos e analisados em conjunto, ele consegue imprimir uma certa dinâmica e, as deliberações são consensuais, talvez por este

órgão de gestão ser constituído apenas por sete elementos, tal como o Presidente do Instituto refere: “Com o Conselho Directivo as relações são excelentes porque, os problemas são discutidos e analisados em conjunto. Eu consigo imprimir uma certa dinâmica e, as deliberações são consensuais. Talvez porque, tem apenas sete elementos.” (Ver o Anexo VII, p. ?)

Pode-se então afirmar que, na realidade, este órgão de gestão funciona colegialmente, considerando que, todos os membros participam activamente na discussão e análise dos problemas e as suas deliberações são consensuais.

Conselho Científico:

Sendo o órgão de gestão pedagógica e científica do Instituto (o Presidente é membro por inerência), reúne-se ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quando é convocado pelo seu Presidente ou a pedido do Presidente do Instituto ou de pelo menos um terço dos seus membros.

As reuniões são convocadas com um mínimo de 48 horas de antecedência e as respectivas ordens de trabalho são distribuídas, neste mesmo prazo, a todos os membros. Contudo, quando ocorrem motivos de força maior devidamente justificados, o Presidente pode fixar um prazo mais curto relativamente ao referido acima.

Este órgão só delibera quando estão presentes a maioria dos seus membros e as respectivas deliberações são tomadas por maioria de votos expressos pelos membros presentes gozando o Presidente de voto de qualidade.

O Presidente do Conselho Científico, docente do quadro do Instituto, com 19 anos de serviço, eleito pelos professores, preside às reuniões do Conselho Científico.

O Presidente do Instituto e os outros membros participam activamente na discussão e análise dos assuntos de carácter pedagógico e científico, mas considerando que são 32 membros (16 do sexo masculino e 16 do sexo feminino), as deliberações não são consensuais, dificultando assim o bom funcionamento deste órgão de gestão. Aliás, relativamente ao seu relacionamento com este órgão, o Presidente refere que:

“Quanto ao Conselho Científico, as relações são boas mas, talvez devido ao grande número dos seus membros este órgão não consegue corresponder às dinâmicas que o Instituto precisa neste momento. O órgão não está funcional é necessário redimensioná-lo para a vocação que lhe é atribuída pelos estatutos, diminuir os seus membros e, apostar nas pessoas mais qualificadas para integrarem neste órgão de gestão.” (Ver o Anexo VII, p?)

Em relação ao funcionamento deste órgão de gestão, o Presidente considera ainda que, “O Conselho Científico parece um bocado parado no tempo e, eu não posso fazer nada, pois não posso passar por cima dos outros órgãos de gestão.” (Ver o Anexo VII, p ?)

Pode-se então afirmar que o Presidente não concorda com a forma como este órgão de gestão funciona e, de certa forma, ele tem um sentimento de impotência por não conseguir mudar o estado das coisas, considerando que estatutariamente ele não pode “passar por cima dos outros órgãos de gestão”.

Junto deste Conselho, funciona a Comissão Pedagógica do Instituto, que é constituída por cinco representantes dos professores com mais de cinco anos de docência na instituição, e por quatro representantes dos estudantes, que foram eleitos pelos respectivos corpos. Esta Comissão é presidida por um professor indicado pelo Presidente do Conselho Científico.

Os Departamentos:

São estruturas ou unidades nucleares de ensino e de investigação em domínios específicos. O Presidente normalmente reúne semanalmente com os chefes dos Departamentos. Cada Departamento é dirigido por um Chefe de Departamento, eleito por um período de 2 anos pelos respectivos corpos, entre os docentes com grau de Doutor, de Mestre ou Licenciado com mais de cinco anos de docência na instituição.

Cada Departamento dispõe dos recursos humanos administrativos e financeiros que são colocados à sua disposição pelo Conselho Directivo, depois de ouvir o Conselho Científico e tem o seu regulamento de funcionamento interno que foi homologado pelo Presidente do Instituto ouvido o Conselho Científico.

Serviços Administrativos:

O Instituto dispõe de serviços administrativos organizados de acordo com a lei. As competências, a orgânica e o funcionamento dos serviços administrativos do Instituto encontram-se no seu regulamento interno, aprovado pelo Conselho Directivo.

A Direcção dos Serviços Administrativos é o serviço de apoio técnico da actividade administrativa, financeira e patrimonial dos órgãos de gestão do Instituto.

A Direcção dos Serviços Administrativos compete ao Director Administrativo, técnico superior, pertencente ao quadro do Instituto, com cerca de seis anos de serviço na instituição. Este foi convidado pelo actual Presidente e depende hierarquicamente deste.

O Director dos Serviços Administrativos coadjuva o Presidente e o Conselho Directivo em matérias de ordem essencialmente administrativa, financeira e patrimonial e funciona como secretário do Conselho Directivo.

A Direcção dos Serviços Administrativos compreende serviços nas áreas dos recursos humanos e expediente geral, recursos financeiros, materiais e patrimoniais e serviços académicos.

Como já se tinha referido anteriormente, através da Comissão Permanente do Conselho Directivo (o Director Administrativo é por inerência um dos membros desta Comissão), o Presidente e o Director Administrativo trocam informações, diariamente, sobre a gestão corrente do Instituto e decidem sobre a mesma. Aliás, através das observações das actividades quotidianas do Presidente do Instituto constatou-se que o Director administrativo é um dos interlocutores constantes daquele, pois estão sempre a trocar impressões e a decidir sobre a gestão corrente do Instituto.

Um dos maiores constrangimentos internos existentes actualmente no Instituto é precisamente a insuficiência de pessoal administrativo e os poucos que existem não têm formação específica na área da sua competência, dificultando assim o trabalho do Director Administrativo e obrigando o Presidente a pedir ajuda aos docentes para apoiarem os serviços administrativos. Assim, o Director administrativo refere que:

“Relativamente aos constrangimentos internos que afectam o Instituto, na minha opinião, os principais são os seguintes: falta de pessoal administrativo e sobrecarga dos docentes que são responsáveis pelos gabinetes de apoio e por alguns serviços (apesar de existirem alguns professores que têm poucas turmas, que são do quadro e, que no entanto, não querem apoiar a gestão da Instituição).” (Ver o Anexo VII, p ?)

Por outro lado, como o Instituto não possui uma autonomia financeira e administrativa efectiva, apesar de constar nos seus Estatutos, não consegue contratar pessoal administrativo e auxiliar, o que é um paradoxo, considerando que a Instituição cresceu em todos os sentidos e, no entanto, os funcionários administrativos e auxiliares diminuíram. Neste sentido, o Presidente refere que, “... a Instituição evoluiu e, no entanto, tem menos recursos financeiros, materiais e humanos, principalmente a nível de funcionários administrativos, número que diminuiu drasticamente em vez de aumentar.” (Ver o Anexo VII, p ?)

2. O trabalho do Presidente do Instituto

2.1. A situação profissional do Presidente do Instituto

O Presidente do Instituto é um professor de quarenta e um anos que escolheu a profissão por vocação. Licenciou-se em Matemática (Ensino), na Universidade de Évora, em Portugal, em 1989. Nesse mesmo ano, foi convidado para integrar o corpo docente da Escola de Formação de Professores do Ensino Secundário, actual Instituto Superior de Educação, na cidade da Praia, como professor de Matemática.

Conta com catorze anos de serviço, pertence ao quadro do Instituto e trabalhou sempre nesta Instituição. Está a seguir a carreira docente do Ensino Superior e encontra-se no grau de assistente graduado. Em relação ao desempenho de cargos de gestão, não é a primeira vez que ocupa um cargo de gestão no Instituto, pois foi chefe de Departamento de Ciências e Tecnologias durante dois anos. Pelo seu percurso pessoal e profissional, o Presidente é uma pessoa que sente necessidade de estar em permanente formação, tem uma larga experiência como docente do Ensino superior, não tem nenhuma experiência em cargos de gestão de topo, mas tem alguma experiência em cargos de gestão intermédia, visto que, foi chefe de departamento durante dois anos. Assume o cargo de Presidente do Instituto, há cerca de seis meses.

Da análise de conteúdo do protocolo da entrevista realizada ao Presidente, este deixou bem claro, que não tinha sido fácil aceitar o cargo. Aliás, a princípio, nem o queria aceitar, pois segundo as suas palavras, era acima de tudo um docente por opção e gostava muito de leccionar. Pediu um tempo à tutela para pensar no assunto, e depois de muito pensar, decidiu aceitar o cargo por vários motivos: a confiança da tutela na sua pessoa, a confiança de muitos colegas que deram boas referências suas à tutela e, a consciência do dever de servir a Instituição.

O Presidente constituiu a equipa à luz dos Estatutos do Instituto,⁴⁹ ou seja, a equipa foi constituída pelos membros do Conselho Directivo (que é formado por sete elementos, o Presidente, o Director Administrativo, o Presidente do Conselho Científico, dois representantes dos docentes, um representante dos funcionários e um representante dos estudantes), pelos membros da Comissão Permanente (que é formada por três elementos, o Presidente, o Director Administrativo e o Presidente do Conselho Científico) e pelos chefes dos departamentos (actualmente existem no Instituto seis departamentos).

⁴⁹ Os Estatutos do Instituto encontram-se nos anexos, no Volume II, do presente trabalho.

Segundo os Estatutos da Instituição, com excepção do Presidente do Instituto (que é nomeado pelo governo) e do Director Administrativo (que é escolhido pelo Presidente), os membros do Conselho Directivo, os chefes dos departamentos e o Presidente do Conselho Científico (que por inerência é membro da Comissão Permanente e do Conselho Directivo), são todos eleitos.

Paralelamente, a esta equipa legal, o Presidente sentiu a necessidade de criar uma outra equipa que não consta dos estatutos, formada maioritariamente por docentes, indicados por si, para que assumissem determinados cargos necessários ao bom funcionamento do Instituto. São os responsáveis pelos vários gabinetes de apoio criados para o efeito, tais como: Gabinete de Estudos, Planeamento e Projectos (GEPP), Gabinete dos Serviços de Acção Social (SAS), Gabinete da Unidade das Tecnologias de Informação e Comunicação (UTIC), Serviços Académicos, etc.

Portanto, parece poder afirmar-se que o Presidente tenta contornar a inadequação dos actuais Estatutos do Instituto às actuais exigências deste, praticando uma autonomia “clandestina”, pois caso contrário seria tudo mais difícil.

“Existe outra equipa que depende do Presidente que, é formada pelas pessoas (a maioria docentes) que foram indicadas por mim, para que, assumissem determinados cargos. São os responsáveis pelos vários gabinetes de apoio (criados por mim), tais como: Gabinete de Estudos, Planeamento e Projectos (GEPP), Gabinete dos Serviços de Acção Social (SAS), Gabinete da Unidade das Tecnologias de Informação e Comunicação (UTIC), Serviços Académicos etc.” (Ver o Anexo VII, p ?)

O Presidente, por sentir necessidade de assessores (pelo menos de um), e como os Estatutos do Instituto não prevêem este cargo, indicou dois dos Professores titulares contratados para o assessorarem, ou seja, além da docência, uma das suas funções era também assessorar o Presidente nos assuntos da sua competência. Como forma de incentivar estes docentes, dada a sobrecarga de trabalho, a solução encontrada pelo Presidente foi reduzir-lhes a carga horária, visto que, por motivos legais não podiam ser remunerados.

O Presidente distribuiu os pelouros (as funções dos membros das equipas de gestão) de acordo com os Estatutos da Instituição. As outras equipas formadas por ele, os gabinetes de apoio e os serviços, elaboraram os seus regulamentos internos, que foram discutidos e aprovados pelo Conselho Directivo.

Relativamente à representação das funções a desempenhar, o Presidente fez referência a cinco aspectos: servir a Instituição, com o apoio de toda a comunidade

académica, tendo como prioridade o sucesso dos alunos; conhecer bem a Instituição; ter formação específica na área de gestão administrativa, financeira e pedagógica; ter a capacidade de resolver conflitos e problemas e defender a Instituição de todas as ameaças internas e externas.

Aliás, à medida que íamos avançando na entrevista, deixou transparecer várias vezes, a necessidade que sentia em ter uma formação específica na área de gestão pedagógica e administrativa, para que pudesse desempenhar o seu cargo com mais eficiência.

De acordo com os Estatutos do Instituto, existem os seguintes órgãos de gestão: Conselho Directivo, Presidente do Instituto e Conselho Científico, Departamentos e Serviços Administrativos.

A gestão do Instituto é muito difícil, visto que, as pessoas acham, que o Presidente deve ter um papel centralista, ou seja, deve fazer tudo sozinho e resolver todos os problemas. Por outro lado, as pessoas pensam que pelo facto de ele ser o gestor de topo, só ele é que deve decidir, preocupar-se com a Instituição e defendê-la.

Existem outros órgãos de gestão, como aliás, os Estatutos defendem e a gestão deve ser democrática e participativa. Segundo o gestor, não existe o sentimento de pertença por parte das pessoas, e estas não têm uma visão do Instituto como um todo, tal como refere: "... Pensa-se que o Presidente é senhor e dono desta Instituição. Esquecem-se de que o Presidente não pode passar por cima dos outros órgãos de gestão." (Ver o Anexo VII, p ??)

Durante este tempo que estive no cargo (cerca de seis meses), o Presidente ainda não conseguiu conciliar a sua vida profissional com a sua vida social/familiar, o que considera normal. À medida que for adquirindo experiência pensa, num futuro próximo, conciliar estas duas dimensões da sua vida.

2.2. Actividades do Presidente (funções, tarefas e papéis)

Um dia tipo das actividades quotidianas principais do Presidente, consiste em: tarefas de tipo administrativo e financeiro (despacho, ler correio, ver e responder e-mail, gerir o orçamento, redigir ofícios, controlar faltas, homologar os regulamentos internos dos órgãos de gestão do Instituto); contactos (escritos, pessoais ou telefónicos) com outros serviços da administração central ou regional e com outros elementos da comunidade; atender professores e alunos; preparar e participar em reuniões (de outros órgãos ou com professores que desempenham cargos de gestão); representar o Instituto

dentro e fora (actividades científicas, culturais e desportivas). O Presidente queixou-se pelo facto de, no seu dia a dia, desempenhar mais tarefas de carácter administrativo e financeiro, quando devia na realidade desempenhar outras actividades que estão mais de acordo com o cargo que ele ocupa na organização, tais como: reuniões regulares com toda a comunidade académica, pensar no Instituto em termos de futuro, procurar parceiros efectivos (nacionais e internacionais) e a sua própria valorização profissional.

Segundo o Presidente, as cinco actividades que lhe deveriam ocupar mais tempo, de acordo com o que considera ser o desempenho ideal de um Presidente de um Instituto Superior Público de Formação, são as seguintes: contactos (escritos, pessoais ou telefónicos) com outros serviços de administração central ou regional e com outros elementos da comunidade; conceber e realizar documentos (plano de actividades, relatórios, pareceres, etc.); valorização profissional (ler, assistir a conferências, participar em cursos, etc.); assinar acordos, convénios e protocolos de cooperação com instituições congéneres nacionais ou estrangeiras; fomentar actividades académicas, científicas, culturais e recreativas de integração) no seio da Instituição e da Instituição para a comunidade.

Relativamente à avaliação que o gestor faz sobre a sua influência pessoal nos domínios da gestão do Instituto, referiu que, consegue realmente exercer grande influência pessoal, nos seguintes domínios da gestão do Instituto: no processo de definição das metas e objectivos do Instituto; no clima de relações entre pessoal docente e não docente, alunos, pais e comunidades em geral; no desenvolvimento e implementação das condições necessárias para apoiar as actividades de aprendizagem dos alunos; na formação e desenvolvimento do pessoal docente e não docente; na animação de grupos e equipas de trabalho; na criação de um bom clima de trabalho; no processo de identificação e afectação de recursos (quer por conta do orçamento do Estado quer de receitas próprias); no acompanhamento e controlo da utilização de recursos e na promoção da imagem pública do Instituto.

Por outro lado, ele consegue exercer realmente uma influência pessoal razoável, nos seguintes domínios da gestão da organização: no acompanhamento e avaliação dos programas e actividades de ensino; na planificação, distribuição e avaliação do trabalho docente e não docente e na avaliação do desempenho dos professores.

Em relação à sua influência pessoal nos domínios da gestão da Instituição, que desejaria poder exercer de uma forma decisiva, assinalou os seguintes: no processo de definição das metas e objectivos do Instituto; no clima de relações entre pessoal docente e não docente, alunos, pais e comunidades em geral; no desenvolvimento e implementação

das condições necessárias para apoiar as actividades de aprendizagem dos alunos; no acompanhamento e avaliação dos programas e actividades de ensino; na planificação, distribuição e avaliação do trabalho docente e não docente; na criação de um bom clima de trabalho; no acompanhamento e controlo da utilização de recursos; na avaliação do desempenho dos professores e na promoção da imagem pública do Instituto.

Por outro lado, ele gostaria de poder exercer grande influência nos seguintes domínios de gestão: na formação e desenvolvimento do pessoal docente e não docente; na animação de grupos e equipas de trabalho e no processo de identificação e afectação de recursos, quer por conta do orçamento do Estado, quer de receitas próprias.

No que concerne aos três papéis que o gestor considera mais significativos do modo como exerce o cargo de Presidente do Instituto, assinalou os seguintes: animador, coordenador e moderador.

2.2.1. A actividade quotidiana do Presidente do Instituto

De seguida, iremos apresentar os resultados do tratamento dos protocolos das observações das actividades diárias do Presidente do Instituto, através da identificação das pessoas com quem interage, dos espaços em que desenvolve a sua acção, das actividades preferenciais e dos tempos dedicados a cada um deles.

Partindo dos dados dos **Quadros 23 e 24**, verificou-se que, em cinco dias de observação do dia de trabalho (5 manhãs e 5 tardes), o Presidente do Instituto Superior de Educação desenvolveu um número significativo de actividades, num número total de 150 e num tempo total de 36h51m.

Relativamente a estes dados gerais, constatamos que o Presidente privilegiou muito mais as actividades com interacção múltipla, considerando que, estas apresentam uma percentagem muito superior (76%) às actividades com interacção singular (24%).

Por outro lado, as actividades com interacção múltipla para além de serem muito mais frequentes, apresentam o tempo total de 90,64%, o que é muito superior ao tempo total das actividades com interacção singular (9,36%). As diferenças são mais acentuadas quando se fala em termos de duração média destas actividades, visto que, as actividades com interacção múltipla apresentam a duração média de 6h41m, enquanto que, as actividades com interacção singular, apresentam a duração média de 41m.

Assim, de uma forma geral, podemos afirmar que o Presidente do Instituto recorre mais a interacções múltiplas (76% das actividades e 90.64% do tempo).

Quadro nº 23

Dados Gerais

	<i>Resultados</i>
Nº total de actividades	150
Actividades com interacção múltipla	114
Actividades com interacção singular	36
Tempo total das actividades	36h 51m
Tempo total das actividades com interacção singular	3h 27m
Tempo total das actividades com interacção múltipla	33h 24m
Duração média do total das actividades	7h 22m
Duração média das actividades com interacção singular	41m
Duração média das actividades com interacção múltipla	6h 41m

Quadro nº 24

Dados Gerais (Valores Percentuais)

	<i>Resultados</i>
Nº de actividades com interacção singular (%)	24
Tempo total das actividades com interacção singular (%)	9.36
Duração média das actividades com interacção singular (%)	9.28
Nº de actividades com interacção múltipla (%)	76
Tempo total das actividades com interacção múltipla (%)	90.64
Duração média das actividades com interacção múltipla (%)	90.72

Tendo em conta os dados do **Quadro 25**, verificou-se que, as actividades com maior duração são as de três a cinco minutos, com uma percentagem de 33,33%, seguidas das actividades de seis a dez minutos, com uma percentagem de 20%. Percebeu-se também, que as actividades de onze a vinte minutos foram privilegiadas pelo Presidente (17,33%).

As actividades com duração inferior a três minutos também foram privilegiadas pelo gestor, porque apresentam uma percentagem de 12,68%, o que é ligeiramente superior às actividades com duração de vinte e um a quarenta minutos que apresentam uma percentagem de 11.33%. Verificou-se que, apenas as actividades que apresentam uma duração de mais de quarenta minutos, é que têm um valor percentual muito baixo (5,33%).

No que concerne ao tempo despendido nas actividades, notaram-se diferenças muito acentuadas nas actividades que têm uma duração superior a 40 minutos (31,43%), nas que têm uma duração de 21 a 40 minutos (26,14%) e, nas que têm uma duração de 11 a 20 minutos (20,72%). O facto de as actividades que têm uma duração superior a 40 minutos apresentarem uma percentagem maior, relativamente às outras, deve-se a uma

reunião do Conselho Directivo a que o Presidente presidiu e, que teve a duração de 04:00 horas.

As actividades que têm uma duração de 3 a 5 minutos apresentam uma percentagem de 10,18%, o que é ligeiramente superior às actividades com duração de 6 a 10 minutos que apresentam uma percentagem de 9,86%. Constatou-se que, as actividades que têm uma duração inferior a três minutos apresentam uma percentagem muito inferior às outras (1,67%).

Assim, no que se refere à distribuição das actividades por tempo de duração, constatou-se que, as actividades que têm uma duração superior a 40 minutos são menos frequentes, mas em contrapartida, requerem muito mais tempo e, as que têm uma duração inferior a três minutos e mesmo as de duração de 3 a 5 minutos são mais frequentes e necessitam de menos tempo.

Quadro nº 25

Distribuição das actividades por tempo de duração (Valores percentuais)

<i>Duração das actividades</i>	<i>Nº de actividades</i>	<i>Tempo</i>
< 3 minutos	12.68	1.67
De 3 a 5 minutos	33.33	10.18
De 6 a 10 minutos	20.00	9.86
De 11 a 20 minutos	17.33	20.72
De 21 a 40 minutos	11.33	26.14
+ de 40 minutos	5.33	31.43
<i>Total</i>	100	100

Partindo dos dados apresentados no **Quadro nº26** verificou-se que, a maior parte das actividades do gestor foram desenvolvidas na área de direcção (93,33%). Constatou-se que, o Presidente tem preferência pelo desenvolvimento de actividades de gabinete, considerando que estas apresentam uma percentagem muito elevada de 75,33%, contra apenas 18% que é a percentagem das actividades desenvolvidas na sala anexa ao seu gabinete. Nas outras secções da área de direcção não foram desenvolvidas actividades. Relativamente ao tempo despendido pelo Presidente, a área de direcção apresenta um total de 74,75% em que uma parte significativa deste tempo é ocupada no gabinete (48,91%). Importa salientar que 25,84% do tempo total foi gasto na sala de reuniões do Conselho Directivo (sala anexa ao gabinete do gestor).

A sala de aulas é o segundo espaço mais frequentado, embora o seu valor percentual (2%) seja insignificante relativamente à área de direcção, acontecendo o mesmo em relação ao tempo (16.64%). Convém salientar que o Presidente gasta 6 horas semanais na sala de aulas, pois ele lecciona numa turma.

A área social e de convívio é o terceiro espaço mais frequentado, mas o seu valor percentual (1.998%) também não é muito significativo em relação à área de direcção e, acontece o mesmo relativamente ao tempo (1.61%).

A área de gestão intermediária é o quarto espaço mais frequentado, também com um valor percentual (1.33%) insignificante relativamente à área de direcção e, o mesmo acontece em relação ao tempo (2,308%).

A área administrativa não é frequentada pelo Presidente, considerando que o seu valor percentual é de 0% assim como o tempo.

Considerando que uma das competências do Presidente é representar o Instituto, este assistiu a uma cerimónia na Biblioteca Nacional, na qual gastou 4.43% do seu tempo.

Assim, relativamente ao local onde se desenrolam as acções, verificou-se que, o Presidente prefere trabalhar no seu gabinete, e passa muito mais tempo neste espaço do que relativamente noutros espaços (75,33% das actividades e 48,91% do tempo), seguido da sala anexa ao seu gabinete (18% das actividades e 25,84% do tempo). Assim, a maioria das actividades desenrolou-se na área de direcção (93,33%).

Quadro nº26

Distribuição das actividades pelos espaços (Valores percentuais)

<i>Espaços</i>	<i>Nº de actividades</i>	<i>Tempo</i>
Gabinete do Presidente	75.33	48.91
Sala anexa ao gabinete do Presidente (Reuniões do C. Directivo)	18.00	25.84
Corredor acesso ao gabinete do Presidente	-----	-----
Gabinete do Presidente do C. Científico	-----	-----
Sala de reuniões do C. Científico	-----	-----
Área de Direcção	93,33	74,75
Serviços Administrativos	-----	-----
Serviços Académicos	-----	-----
Serviços de Expediente geral	-----	-----
Serviços de Reprografia	-----	-----
Recepção/PBX	-----	-----
Área Administrativa	0.0	0.0
Departamentos	-----	-----
Gabinete de Estudos, Projectos e Planeamento	-----	-----
Gabinete do responsável pelos serviços de Acção Social	0.666	0.69
Gabinete da responsável pelos serviços académicos	0.666	1.618
Unidade Tecnológica de Informação e Comunicação	-----	-----
Área de gestão intermediária	1.33	2,308
Gabinete de Docentes	0.666	0.69
Sala de convívio dos alunos	-----	-----
Refeitório	0,666	0,46
Portaria	-----	-----
Pátios	-----	-----
Corredores	0,666	0,46
Área Social e de Convívio	1,998	1,61
Sala de aulas	2.00	16.64
Sala de Ensino à Distância	0.666	0.23
Biblioteca Nacional	0.666	4.43
	100	100

Tendo em consideração os dados apresentados no **Quadro nº27**, verificou-se que o Presidente desenvolveu um número significativo de actividades com o pessoal docente (32.66%), acontecendo o mesmo relativamente ao tempo dedicado a essas actividades (28.51%).

As actividades realizadas pelo gestor sem qualquer interlocutor apresentam um valor percentual de 20%. Inversamente apresentam uma percentagem reduzida do tempo gasto nestas actividades (9.362%), considerando que, consistiram essencialmente em trabalhar no computador, analisar e assinar documentos.

O pessoal administrativo apresenta um número de actividades com um valor percentual de 13.33% e, uma percentagem inferior do tempo gasto nestas actividades (8.74%). Convém salientar que o gestor desenvolve mais actividades com a secretária (12%) do que com os outros funcionários administrativos (1.33%). O mesmo acontece em relação ao tempo pois, a percentagem do tempo gasto com a secretária (6.33%) é

muito superior relativamente ao tempo gasto com os outros funcionários administrativos (0.588%).

Relativamente às actividades desenvolvidas com o pessoal directivo constatámos que apresentam um valor percentual de 10% que é muito inferior em relação ao tempo pois, este apresenta um valor percentual de 19.85%. Convém realçar, que grande parte do tempo despendido nesta categoria, foi ocupado com a reunião do Conselho Directivo.

No que concerne às actividades realizadas com os alunos, verificámos que apresentam um valor percentual de 6.66%. Inversamente o tempo gasto nestas actividades apresenta uma percentagem mais elevada (16.32%), considerando que, o Presidente despendeu 6 horas com as aulas.

O Presidente realizou actividades com a investigadora que apresentam um valor percentual de 6%, o que é ligeiramente inferior ao tempo gasto nestas actividades (6.12%). É importante salientar que devido aos muitos constrangimentos externos e internos que afectam o normal funcionamento do Instituto e consequentemente o trabalho do gestor, este sentia necessidade de desabafar constantemente com a investigadora, visto que, esta foi Presidente de um Instituto Superior Público durante cinco anos.

Para além das actividades desenvolvidas com os interlocutores internos, o Presidente desenvolveu actividades com alguns interlocutores externos (membros da Comissão Nacional da Instalação da Universidade Pública de Cabo Verde e Directores de Serviço do MEVRH), com um valor percentual de 5.33%. O tempo despendido nestas actividades apresenta um valor percentual de 4.35%.

Relativamente às outras actividades desenvolvidas com Instituições de Formação Superiores Nacionais e estrangeiras (Públicas e Privadas), com a CNIUNICV, com o MEVRH e outros, verificámos que apresentam praticamente o mesmo valor percentual (1.33%). O mesmo não se pode observar em relação ao tempo, considerando que, apresentam ligeiras diferenças: IFSNE (2.53%); CNUNIVCV (0.543%); MEVRH (0.63%) e, outros (2.94%).

Portanto, em relação aos interlocutores das actividades desenvolvidas, o Presidente desenvolveu mais actividades com o pessoal docente, e prefere trabalhar sozinho.

Quadro nº27

Distribuição das actividades por interlocutores (Valores percentuais)

<i>Interlocutores</i>	<i>Nº de Actividades</i>	<i>Tempo</i>
Membros do Conselho Directivo	0.667	10.65
Presidente do C. Científico (Substitui o Presidente nas suas ausências)	2.000	2.04
Director Administrativo	7.333	7.16
<i>Pessoal Directivo</i>	10.00	19.85
Secretária	12	7.25
Funcionários administrativos	1.333	1.49
<i>Pessoal Administrativo</i>	13.33	8.74
Professores	24.666	19.86
Presidente do Conselho Científico	-----	-----
Chefes dos Departamentos	4.000	2.85
Responsáveis pelos gabinetes de Apoio	4.000	5.80
<i>Pessoal Docente</i>	32.66	28.51
<i>Alunos</i>	6.666	16.32
<i>Pais e encarregados de Educação</i>	-----	-----
<i>Autarquias</i>	-----	-----
<i>Empresas</i>	-----	-----
<i>Instituições de Formação Superiores Nacionais e Estrangeiras (Públicas e Privadas)</i>	1.333	2.52
DGESC	-----	-----
CNIUNICV	1.333	0.54
<i>Ministério da Educação e Valorização dos Recursos Humanos</i>	1.333	0.63
<i>Sozinho</i>	20	9.38
<i>Outros</i>	2	2.94
<i>Biblioteca Nacional</i>	5.333	4.35
<i>Investigadora</i>	6	6.12
	100	100

Considerando a complexidade de distinguir a natureza dos assuntos, antes de se descrever os dados apresentados no **Quadro nº28**, fez-se uma explicação prévia sobre duas categorias que se utilizou por serem mais complexas: **Administração geral do Instituto e Organização geral do Instituto**.

A primeira, diz respeito a todas as actividades administrativas, ou seja, inclui as actividades de rotina que o Presidente desenvolve quotidianamente referentes ao funcionamento da Instituição como um todo (convocatórias, comunicações internas, expediente, assuntos administrativos, despacho de documentos, etc.). A segunda, refere-se às actividades de planeamento e organização do Instituto e, têm um carácter abrangente. Assim, incluímos nesta categoria, as seguintes actividades: regulamentos internos, funcionamento dos órgãos de gestão, questões relacionadas com as reuniões dos diversos conselhos, elaboração dos horários, plano anual de actividades, relatório de actividades, elaboração do orçamento de funcionamento e de investimento, plano de desenvolvimento estratégico da Instituição, calendário escolar e de reuniões, etc.

Relativamente às outras categorias por serem mais específicas, incluiu-se as actividades referentes a cada uma delas.

Para o Presidente, a Administração Geral do Instituto é a actividade mais importante relativamente ao número de actividades (58%) e, ele também despende mais tempo nesta actividade (50.75%). Assim, podemos afirmar que as actividades de rotina dominam neste caso a acção do Presidente.

Em segundo lugar, estão as actividades de Contactos interpessoais/convívio com um valor percentual de 10%, enquanto que o tempo dedicado é inferior, apresentando um valor percentual de 6.15%.

Em terceiro lugar, estão as actividades referentes à Gestão do pessoal com um valor percentual de 8%. Inversamente, o tempo gasto nestas actividades tem um valor percentual muito inferior (2.2%).

Em quarto lugar, encontram-se as actividades relativas à Organização geral do Instituto com um valor percentual de 7.3%, mas o tempo despendido nestas actividades é superior, apresentando um valor percentual de 8.44%.

Relativamente às actividades que dizem respeito aos Assuntos pessoais/particulares, apresentam um valor percentual de 4.6%, mas no que concerne ao tempo gasto nestas actividades apresenta um valor percentual muito inferior (0.82%), considerando que, foram essencialmente contactos telefónicos breves.

Quanto às Actividades extracurriculares, apresentam um valor percentual de 2.6%, enquanto que, o tempo dedicado a estas actividades apresenta um valor percentual superior (3.05%).

Em relação à Actividade docente do Presidente, apresenta um valor percentual de 2% e, o tempo gasto nesta actividade tem um valor percentual muito superior de 16.43%.

No que concerne às actividades de Gestão do espaço, verificou-se que, apresentam uma percentagem de 2%, enquanto o tempo dedicado é ligeiramente inferior, apresentando um valor percentual de 1.82%.

Verificou-se valores percentuais idênticos relativamente às categorias de Gestão financeira (1.3%), e de Avaliação dos alunos (1.3%), mas em relação ao tempo apresentam valores percentuais diferentes: (1.18%) e (2.37%) respectivamente.

As categorias que não tiveram nenhuma relevância tanto em termos de actividades, como em termos de tempo, foram a Gestão das instalações, a Gestão de equipamentos, a Gestão dos conflitos e a Representação da Instituição, visto que os valores percentuais das actividades são idênticas (0.667%) e os do tempo são de 1.82%,

de 0.45%. de 0.45% respectivamente, contrastando com o tempo da Representação da Instituição que apresenta um valor percentual superior de 4.38%.

Assim, no que diz respeito ao tipo de actividades desenvolvidas pelo Presidente do Instituto, verificou-se que a Administração Geral do Instituto é a actividade mais importante relativamente ao número de actividades (58%) e, ele também despende mais tempo nesta actividade (50.29%). Assim, podemos afirmar que as actividades de rotina dominam neste caso, a acção do Presidente.

Quadro nº28

Distribuição das actividades por temas/assuntos (Valores percentuais)

<i>Temas/Assuntos</i>	<i>Nº de Actividades</i>	<i>Tempo</i>
Organização Geral do Instituto	7.334	8.44
Administração Geral do Instituto	58.000	50.29
Gestão do Pessoal	8.000	2.23
Gestão Financeira	1.333	1.18
Gestão das Instalações	0.667	1.82
Gestão do Espaço	2.000	1.82
Gestão de Equipamentos	0.667	0.45
Gestão dos Conflitos	0.667	0.45
Avaliação dos alunos	1.333	2.37
Contactos interpessoais/convívio ⁵⁰	10.000	6.20
Assuntos pessoais/particulares	4.6	0.82
Actividades extracurriculares	2.666	3.05
Representação da Instituição	0.667	4.38
Actividade docente do Presidente ⁵¹	2.0	16.43
	100	100

Em síntese, verificou-se que, a actividade do Presidente do Instituto, se caracteriza por um elevado ritmo e volume de trabalho. As actividades eram interrompidas constantemente, e em geral eram realizadas num curto período de tempo. A maior parte do trabalho do Presidente foi desenvolvida em interacção com pessoas (reuniões, encontros, principalmente com docentes e parceiros de desenvolvimento) apresentando um valor percentual significativo.

O Presidente permaneceu quase na totalidade na área de direcção, com uma certa preferência pelo seu gabinete (o gabinete é o seu local de trabalho preferido, e passa muito mais tempo neste espaço). Convém salientar que, apesar do Gabinete do Presidente ter apenas uma porta, e de estar sempre fechada, verificou-se uma grande disponibilidade

⁵⁰ Optámos por não considerar o almoço como actividade considerando que o Presidente almoça na sua residência.

de atendimento por parte do Presidente, a toda a hora, conciliando assim, o trabalho de gabinete com as actividades de interacção singular/múltiplas.

Os principais interlocutores do Presidente do Instituto foram os professores. Prefere trabalhar sozinho.

Grande parte do trabalho do Presidente do Instituto circunscreveu-se às actividades de administração geral do Instituto, procurando evitar a acumulação de trabalho, despendendo mais tempo nesta actividade. Assim, podemos afirmar que ele é mais um chefe executivo (postura reactiva), do que um líder profissional (postura pró-activa).

O Presidente do Instituto tende a ser formal nas relações que estabelece e por outro lado, cultiva algum distanciamento nas relações.

Reuniões do Conselho Directivo:

O estudo do funcionamento das reuniões do CD fez-se a partir de uma análise das comunicações. Quem, como e sobre o quê “comunicam” os membros do Conselho e em particular o Presidente do Instituto, foram algumas das questões que se colocaram e às quais tentaremos responder.

Depois de uma caracterização geral da reunião observada, fez-se uma análise das comunicações produzidas, tentando, nomeadamente entender os níveis de participação, por parte dos membros do Conselho, que temas e domínios foram privilegiados nos debates e discussões, assim como, os tipos de interacção adoptados. Num terceiro momento, procedeu-se à análise da participação do Presidente do Instituto, levando em conta duas perspectivas: a primeira tentando revelar que preferência manifestou relativamente a temas, domínios e tipo de comunicação; a segunda tentando saber onde a sua capacidade de influência nos trabalhos se revelou mais efectiva.

Relativamente às relações internas, o gestor disse que, a sua relação com os professores é boa a nível profissional/académica, mas a nível pessoal houve um certo distanciamento, desde que ele assumiu o cargo.

Relaciona-se bem com os alunos, quer directamente, quando marcam encontros com o Presidente para colocarem os seus problemas e quando vai às salas de aulas, quer indirectamente, quando passa nos corredores e quando se encontra com um ou outro aluno.

⁵¹ Apesar de não termos observado a actividade docente do Presidente, achamos por bem considerar esta actividade, assim como o tempo dedicado à mesma.

Quanto aos funcionários, a relação também é boa, apesar de a Instituição ter um número insuficiente de funcionários administrativos qualificados e de os que existem no Instituto necessitarem de formação específica nas áreas das suas competências.

Em relação aos pais, estes aparecem no Instituto poucas vezes, considerando a fase etária dos seus filhos, mas quando solicitam audiências são sempre atendidos. Geralmente, os assuntos são relacionados com as propinas, vagas e emprego.

Quanto ao relacionamento com os outros órgãos de gestão do Instituto, o Presidente disse que, com o Conselho Directivo, as relações eram excelentes, porque os problemas eram discutidos e analisados em conjunto. Consegue imprimir uma certa dinâmica e, as deliberações são consensuais, talvez por este órgão de gestão ser constituído apenas por sete elementos, tal como refere: "...Com o Conselho Directivo as relações são excelentes porque, os problemas são discutidos e analisados em conjunto. Eu consigo imprimir uma certa dinâmica e, as deliberações são consensuais. Talvez porque, tem apenas sete elementos." (Ver o Anexo VII, p ??)

Com o Conselho Científico, órgão de gestão pedagógica e científica do Instituto, as relações são boas, mas considerando o grande número dos seus membros (32 membros, 16 do sexo feminino e 16 do sexo masculino), este Conselho não consegue corresponder às dinâmicas que o Instituto precisa neste momento. Este órgão não está funcional, e é necessário redimensioná-lo para a vocação que lhe é atribuída pelos Estatutos, diminuir os seus membros e apostar nas pessoas mais qualificadas para integrarem este órgão de gestão. Segundo o entrevistado, o Conselho Científico está um bocado parado no tempo, e ele não pode fazer nada, porque não pode passar por cima dos outros órgãos de gestão.

"Quanto ao Conselho Científico, as relações são boas mas, talvez devido ao grande número dos seus membros este órgão não consegue corresponder às dinâmicas que o Instituto precisa neste momento. O órgão não está funcional é necessário redimensioná-lo para a vocação que lhe é atribuída pelos estatutos, diminuir os seus membros e, apostar nas pessoas mais qualificadas para integrarem neste órgão de gestão." (Ver o Anexo VII, p ??)

Parece poder afirmar-se, que existe um certo conflito entre estes dois órgãos de gestão (o Presidente e o Conselho Científico), pois segundo a opinião daquele, este órgão de gestão que tem uma importância vital no funcionamento do Instituto (por ser o órgão de gestão que está ligado aos aspectos pedagógico e científico), não é funcional, parecendo estar "parado no tempo". O Presidente tem um sentimento de impotência, por não conseguir mudar as coisas, devido ao que está estipulado nos Estatutos do Instituto.

No que concerne às relações externas, com a administração central e local, o gestor disse que, têm sido boas, embora devessem ser excelentes e, sempre que solicita apoios, tem tido respostas positivas, e todos os serviços e órgãos do Ministério da Educação estão sempre disponíveis. Com a tutela, tem havido desencontros por ser difícil conseguir uma sessão de trabalhos com a Sra. Ministra da Educação. Não havendo uma presença constante da tutela, não pode realizar uma avaliação. Mas, dos três encontros que já tive com a Sra. Ministra a reacção é bastante positiva. Em relação aos parceiros de desenvolvimento, segundo o gestor, as relações são excelentes.

No seu quotidiano, o entrevistado estabelece comunicação com o Director Administrativo, com a Secretária, com os responsáveis pelos serviços e gabinetes de apoio, com os chefes dos departamentos, com docentes, com alunos e com funcionários administrativos.

É informado do que acontece no Instituto directamente pelos responsáveis dos serviços e dos gabinetes, sobretudo através do Director Administrativo, das reuniões e dos chefes dos departamentos. Faz chegar a sua informação às pessoas ou aos serviços, através de reuniões, circulares, notas, despachos e e-mail.

Em relação à gestão dos conflitos, o gestor sabe se as coisas dentro do Instituto estão a correr bem ou se há problemas e conflitos, através dos responsáveis dos serviços, dos departamentos e dos gabinetes e, também através das cartas que lhe são dirigidas. Estes assuntos são debatidos nas reuniões dos órgãos de gestão.

Segundo o gestor, os seus parceiros de comunicação privilegiados são o Director Administrativo, os chefes de departamentos, os responsáveis dos serviços e dos gabinetes de apoio.

Segundo o gestor, apesar de ser um docente profissional, na sua actividade profissional ele é mais administrador do que docente, considerando que, pretende que as coisas funcionem, que haja organização, controlo, planificação, coordenação e a resolução de problemas, num curto espaço de tempo. A responsabilidade obrigou-o a virar-se quase 100% para a administração. Por outro lado, a sua forma de agir como administrador é altamente afectada pelo facto de ser docente de Matemática. Está à procura de um equilíbrio entre o docente profissional e o administrador/gestor, mas ainda não conseguiu encontrar esse equilíbrio.

Relativamente à actividade de gestão versus actividade docente, o Presidente disse que, apesar de leccionar numa turma (seis horas semanais), consegue conciliar a actividade de gestão com a actividade docente, pois não tem havido prejuízo para ambas as partes. Lecciona numa turma do 2ºano do curso de Licenciatura em Matemática, mas

como tem muita prática como docente, o facto de leccionar seis horas semanais não afecta a sua actividade de gestão.

Devido aos aspectos administrativos (saídas do Concelho, missões de serviço, reuniões com superiores) às vezes falta às aulas, mas quando acontece, consegue sempre repô-las. Acha que, um docente profissional, mesmo quando desempenha um cargo de gestão, deve manter-se ligado à docência, ou seja, actividade mínima (uma turma no máximo), para não se desligar da parte pedagógica: "...Um docente de profissão, mesmo quando desempenha um cargo de gestão, deve manter-se ligado à docência, ou seja, actividade mínima (uma turma no máximo), para não se desligar da parte pedagógica." (Ver o Anexo VII, p ??)

2.3. Percepção do Presidente sobre o funcionamento e a organização do Instituto

Relativamente à história da Instituição, segundo o Presidente, o actual Instituto foi criado no dia 22 de Novembro de 1979 e chamava-se Curso de Formação de Professores do Ensino Secundário (Decreto-Lei nº70/79 de 28 de Julho), devido à necessidade de formar professores qualificados para o ensino secundário. Desde a sua criação, o referido curso tem vindo a passar por muitos constrangimentos, pois parecia não haver vontade política para com este nível de ensino.

A história das instalações foi bastante triste, visto que, começou a funcionar numa parte do Liceu Domingos Ramos, depois passou para o Parque 5 de Julho (um parque de diversões) e, mais tarde para uma escola primária. Não tinha um edifício próprio condigno, uma construção de raiz, mas actualmente, depois de muita luta, já tem instalações próprias, de raiz, desde Março de 2002.

Em 1995 os Estatutos do actual Instituto foram aprovados mas, na prática, a Instituição já funcionava como um Instituto Superior desde 1992.

No que concerne ao funcionamento e à organização do Instituto, o Presidente disse que, tentam agir de acordo com os Estatutos, mas na realidade, é difícil seguir à letra o que os estatutos determinam. Se quiserem ter um funcionamento mais universitário (de dentro para fora), não podem levar 100% em conta o que está inscrito nos estatutos, caso contrário, deixariam de funcionar.

Para o gestor, o tipo de gestão que os Estatutos defendem, centra-se numa gestão centralizadora e se limitassem a segui-los não teriam evoluído. Por outro lado, segundo o gestor, os Estatutos estão ultrapassados, ou seja, ainda não foram revistos desde que foram aprovados em 1995, apesar de preverem a sua revisão permanente. Refere,

também, que através dos regulamentos internos (que têm como base os estatutos) dos órgãos de gestão, dos serviços e dos gabinetes de apoio, tentam contornar os casos omissos. Segundo o gestor, “... o funcionamento do Instituto ultrapassa os seus estatutos.” (Ver o Anexo VII, p ??)

Das análises dos conteúdos aos protocolos das entrevistas realizadas aos quatro membros do Conselho Directivo sobre esta questão, foram unânimes em apontar os principais constrangimentos (internos e externos) que afectam o normal funcionamento do Instituto, tais como: inexistência de autonomia financeira e administrativa, o que afecta a autonomia pedagógica e científica; insuficiência de pessoal administrativo; a maior parte do pessoal administrativo não tem qualificação; os professores são obrigados a assumir determinadas funções administrativas (não são remunerados por estas funções); o professor não tem tempo para se dedicar à investigação e nem mesmo à docência; os Estatutos estão ultrapassados e são impraticáveis; a inexistência no Instituto, de um sistema de avaliação de desempenho dos docentes.

No que diz respeito aos principais constrangimentos externos (sócio/políticos), que afectam a Instituição, tanto o Presidente como os quatro membros do Conselho Directivo, apontaram os seguintes: falta de assunção por parte dos políticos da importância do Ensino Superior para o desenvolvimento de Cabo Verde; inexistência de autonomia financeira nas Instituições Superiores Estatais, condicionando as autonomias administrativas, patrimoniais e pedagógicas; o cargo de Presidente é um cargo de confiança política, pois ele é nomeado pelo Conselho de Ministros; orçamento de funcionamento insuficiente, inexistência de orçamento de investimento; pressão por parte do Ministério da Educação; inexistência de um plano de desenvolvimento estratégico; existência de um grande abismo entre o Instituto e os serviços centrais do Ministério da Educação; a Instituição é encarada pelo Ministério da Educação como um mal necessário; insuficiência de recursos humanos, financeiros e materiais; o facto de o Instituto não poder contratar técnicos para os serviços administrativos; incoerência em matéria do ensino superior na política dos sucessivos governos (nos últimos trinta anos).

Em relação aos principais constrangimentos internos (organizacionais) que condicionam o normal funcionamento do Instituto, o Presidente e os quatro membros do Conselho Directivo, apontaram os que se seguem: estatutos inadequados; a maior parte das pessoas querem que o Instituto avance, mas não querem ser dirigidas (existe uma aversão à direcção); inexistência de uma cultura organizacional e falta de sentimento de pertença (as pessoas não sentem a Instituição como um todo, cada um preocupa-se com os seus próprios interesses); insuficiência de pessoal administrativo qualificado,

insuficiência de professores (Mestres e Doutores); maior número de docentes contratados em regime de tempo parcial relativamente aos efectivos; inexistência no mercado de professores especialistas para determinadas áreas; insuficiência de material de apoio; dependência do Instituto às missões do exterior em determinadas áreas; a biblioteca não tem condições; a autonomia financeira não é efectiva, acabando por afectar a autonomia administrativa, pedagógica e científica; a desunião por parte da comunidade académica; a falta de compromisso para com os objectivos do Instituto; a existência de vícios enraizados (são difíceis de combater); sobrecarga de alguns docentes responsáveis pelos gabinetes de apoio e por alguns serviços de carácter administrativo (no entanto, há docentes que pertencem ao quadro do Instituto, têm poucas turmas e não querem assumir cargos de gestão).

Sobre as relações existentes entre os constrangimentos externos e internos acima mencionados e o funcionamento do Instituto, todos foram unânimes em afirmar que afectam e de que maneira, não só as suas acções (como docentes e como gestores), mas como também o funcionamento normal da Instituição e o seu desenvolvimento.

Relativamente à autonomia financeira e administrativa do Instituto, para o Presidente, ela não é efectiva, afectando sobremaneira a autonomia pedagógica e científica. Ele é de opinião, que na prática, o Instituto tem duas tutelas, a Sra. Ministra da Educação (vertente da Valorização dos Recursos Humanos) e o Ministério das Finanças, considerando que este impede que os Institutos Superiores Públicos tenham de facto autonomia financeira e administrativa, através da lei vigente. Defende que, depende da vontade política a revisão desta lei, para que os Institutos Públicos, tenham de facto, a autonomia financeira e administrativa conforme os Estatutos determinam. Os quatro membros do Conselho Directivo, também afirmaram que a autonomia financeira e a administrativa não são efectivas, acabando por condicionar a autonomia pedagógica e científica.

2.4. Principais competências que o Presidente do Instituto mobiliza para o exercício da gestão

Sobre as competências necessárias para se ser um bom Presidente do Instituto, o gestor apontou as seguintes: a liderança, através de ideias inovadoras e do dom de influenciar as pessoas com as mesmas, implementando uma gestão participativa e dinâmica; uma visão futurista (pró-activa) da Instituição, a nível nacional e internacional, e ter a capacidade de integração, coordenação e dinamizar as actividades do Instituto no

seu todo; inovador, no sentido de fazer com que as inovações aconteçam de facto e adequadamente; capacidade de organização e de ter uma formação adequada nesta área; capacidade de avaliar o desempenho das pessoas e da Instituição, bem como, a eficácia das políticas e dos sistemas; poder de comunicação a nível interno e externo; estar informado sobre “as políticas da educação a nível nacional e as políticas comparadas com os outros países.”

Relativamente à avaliação do seu trabalho como gestor de topo, o Presidente disse que, considera que o seu trabalho é ou foi bem feito, quando consegue concretizar os objectivos e quando as pessoas avaliam positivamente o seu trabalho. Para o Presidente, não existindo um sistema de avaliação de desempenho do gestor de topo, a opinião das pessoas sobre o seu trabalho é que determina se ele é, ou não, um bom gestor.

Sobre o seu estilo de gestão, o Presidente não se considera globalmente um bom Presidente do Instituto, mas razoável, pois devido à falta de experiência como gestor (está há pouco tempo no cargo), ainda não conseguiu adquirir a capacidade suficiente para resolver certos problemas estruturais e nem conseguiu, ainda, mobilizar pessoas suficientes para cargos de direcção. A orgânica do Instituto não lhe permite ser um bom Presidente, mas ele acha que, o desenvolvimento da Instituição não tem sido prejudicado: “... A própria orgânica da Instituição não me permite ser um bom Presidente. Talvez mais tarde consiga! Mas, por outro lado, não tem sido mau, pois, penso que, o desenvolvimento do Instituto não tem sido prejudicado.” (Ver o Anexos VII, p ??)

Segundo uma das representantes dos docentes com assento no Conselho Directivo, o Presidente não é uma pessoa autoritária, pois as pessoas exprimem as suas opiniões, e os assuntos são discutidos no Conselho Directivo. Para ela, o Presidente passa mais tempo no seu gabinete devido à sua personalidade, ou seja, é tímido. E, por isso, tem uma certa dificuldade em comunicar com as pessoas. Por outro lado, o Instituto ainda não tem espaços de convívio e de lazer e isso dificulta as relações interpessoais.

As competências que ele considerou como principais para um bom desempenho do cargo da gestão de topo foram as seguintes: liderança, filosofia, integração, inovação, organização, planificação, planificação, avaliação, gestão de relações, gestão de si mesmo, comunicação com a Administração, comunicação com a comunidade em geral e manter-se informado sobre aspectos relacionados com as políticas da educação (a nível local e nacional).

As competências que considerou como secundárias foram as seguintes: gestão de recursos, gestão de pessoal e gestão de alunos.

Para o Presidente, os cinco domínios de competência, que na sua opinião, desenvolveu mais durante o tempo que está no cargo, foram os seguintes: filosofia, inovação, planificação, gestão de recursos e comunicação com a Administração. As cinco competências que, em sua opinião, estava a desenvolver pior foram: gestão de si mesmo, gestão das relações interpessoais, organização, comunicação com a administração e manter-se informado. Relativamente ao protocolo de análise de conteúdo da entrevista realizada ao Presidente, este considera-se melhor nos seguintes domínios de gestão: filosofia, inovação, avaliação e comunicação interna e externa. Por outro lado, ele considera-se pior nos seguintes domínios de gestão: integração, organização, gestão de relações e gestão de si mesmo.

Segundo o Presidente, nesses domínios de gestão, adquiriu as seguintes competências durante o tempo em que está neste cargo: liderança, organização, planificação, avaliação, gestão de recursos humanos, financeiros e materiais, gestão de relações e comunicação.

Durante o tempo em que está no cargo, o gestor disse que desenvolveu mais as seguintes competências: liderança, integração, organização e gestão de recursos.

Sobre as qualidades pessoais que ele considerou mais importantes para um bom desempenho do cargo de Presidente de um Instituto Superior Público de formação, o Presidente apontou as seguintes: criatividade, sensibilidade, empatia, firmeza e equilíbrio.

Para o Presidente qualquer pessoa que desempenha o cargo de gestor de topo de qualquer estabelecimento de ensino, necessita de formação específica na área de gestão das organizações educativas, pois é um cargo de grande responsabilidade. De acordo com a sua opinião, precisa de formação nesta área de gestão, visto que, assim ele pode desempenhar as suas funções de gestor de topo com mais eficiência, tal como refere: "... Absolutamente, porque a responsabilidade é grande! Preciso de formação nesta área de gestão para que possa desempenhar as minhas funções de gestor de topo com mais eficiência." (Ver o Anexo VII, p ??)

O Presidente do Instituto não se sente satisfeito no desempenho das suas funções, devido a três aspectos: inadequação dos estatutos do Instituto, ausência de formação específica na área de gestão financeira e administrativa e timidez intrínseca à sua própria personalidade:

"Não, não me sinto satisfeito, por vários motivos: devido a constrangimentos estatutários não consegui ainda dar uma outra dinâmica ao Instituto; a falta de formação específica na área de gestão financeira/administrativa; à minha própria personalidade, pois considero-me uma pessoa muito tímida, daí a minha dificuldade em abrir-me com as pessoas." (Ver o Anexo VII, p ??)

2.5. Balanço sobre as actividades exercidas pelo Presidente (resultados)

Sobre o balanço geral das actividades exercidas, o Presidente disse que, quando assumiu o cargo as suas expectativas eram positivas, mas com o passar do tempo, como não estavam a conseguir concretizar os objectivos traçados em conjunto com os outros órgãos de gestão, começou a ficar apreensivo. Por outro lado, acha que ainda tem muito que fazer, pois os professores, os alunos e os funcionários, tecem muitas críticas ao seu trabalho. Por outro lado, refira-se que, ainda, não conseguiram alcançar os objectivos traçados em comum.

Segundo uma das representantes dos docentes no Conselho Directivo, o Presidente está há pouco tempo no cargo e assumiu-o, numa altura em que a Instituição atravessava uma fase difícil. Assim, as expectativas eram muito altas em relação ao novo Presidente do Instituto. Por outro lado, ela disse que tinha uma visão bastante positiva da gestão do Presidente, pois este preocupava-se muito com os problemas existentes na Instituição, e queria transformar realmente o Instituto numa organização de ensino superior. Na sua opinião, o Presidente pratica uma gestão adequada ao ensino superior, visto que, ele faz questão que o Instituto funcione de facto como uma Instituição de ensino superior. Considerando a inexistência de uma cultura académica no Instituto, o Presidente está a fazer tudo para mostrar a importância da mesma à comunidade académica. Para esta docente, o actual Presidente do Instituto tem potencialidades para ser um bom gestor, considerando que actualmente, existe mais organização e rigor na Instituição.

Segundo outra representante dos docentes no Conselho Directivo, apesar de o Presidente ter assumido a cargo há pouco tempo, tem uma percepção positiva do seu trabalho, na medida em que ele tem projectos interessantes que podem contribuir para o bom desenvolvimento da Instituição. Na sua opinião, ele tem potencialidades para ser um bom Presidente. Outro aspecto positivo da sua gestão, é o facto de ele estar a implementar no Instituto a política da descentralização do poder. Para esta docente, o Presidente deveria dialogar mais com a comunidade académica (docentes, discentes e o pessoal não docente). É a única crítica que ela pode fazer à gestão do actual Presidente.

O Director Administrativo, faz um balanço positivo da actividade de gestão do Presidente, pois segundo a sua opinião, ele é dinâmico e resolve os problemas

atempadamente. Tem um estilo de gestão participativo, aberto e democrático e delega funções.

O Presidente do Conselho Científico é de opinião que a gestão do Instituto se baseia nos seus próprios Estatutos, estando estes ultrapassados. A acção do Presidente está limitada pelos estatutos. Ele deve é pressionar a tutela para que aprove a proposta de revisão dos Estatutos.

Para o Presidente, as maiores dificuldades inerentes ao cargo, são as seguintes: as pessoas prevêm uma grande centralização na figura do Presidente; as pessoas são passivas perante os problemas existentes; a insuficiência de recursos financeiros, materiais e humanos e, a inexistência de autonomia financeira e administrativa.

Segundo o gestor, ele já passou por um momento de crise e gere os conflitos recorrendo aos estatutos, à experiência universitária e conversando com as pessoas com empatia e firmeza. Por outro lado, o Presidente disse que, geralmente ultrapassa os conflitos, falando com as pessoas, recolhendo opiniões e analisando-as com base nas suas responsabilidades e na sua experiência pessoal.

De acordo com o Presidente, a sua relação com os serviços da administração central é boa, mas com a tutela, apesar de a relação ser potencialmente boa, os contactos são insuficientes.

O Presidente disse que tem uma influência razoável no Instituto, pois ainda não conseguiu alcançar os objectivos traçados, e o seu funcionamento está abaixo das suas expectativas. É a sua avaliação, e também da comunidade académica, pois ao conversar com os professores, alunos e funcionários, demos conta desta realidade.

“Penso que, tenho uma influência razoável no Instituto, porque não tenho conseguido que este progrida tanto quanto eu queria. O funcionamento do Instituto está abaixo das minhas expectativas. Esta é a minha avaliação, mas também é a avaliação das outras pessoas, porque em conversa com elas pude aperceber-me disso.” (Ver o Anexo VII, p ??)

Uma das representantes dos docentes no Conselho Directivo, questionada sobre esta questão, disse que, o Presidente tem uma grande influência no Instituto, pois consegue influenciar as pessoas com as suas ideias e pratica uma gestão democrática e participativa. Disse ainda que, os docentes se queixam muitas vezes de que os membros do Conselho Directivo tomam decisões sem consultá-los, mas se os mesmos têm dois representantes naquele órgão, o Presidente não tem necessidade de ouvi-los um a um, bem como, em relação aos funcionários e aos estudantes. Por outro lado, ela queixa-se de que as decisões tomadas no Conselho Directivo não são implementadas imediatamente

pelo Presidente, já que este alega que a insuficiência de recursos humanos, financeiros e materiais, o impede de as implementar de imediato.

A outra representante dos docentes no Conselho Directivo, disse que, ocorre uma falta de diálogo entre o Presidente e a comunidade académica, pelo que ele não tem grande influência. Ela acha que, o Presidente é mais gestor do que líder, pois devido à quase inexistência de diálogo entre este e a comunidade académica, ele não consegue transmitir as suas ideias. Na sua opinião, o Presidente consegue resolver os problemas rapidamente, mas tem dificuldades em transmitir as suas ideias às pessoas. Para a docente, a própria personalidade do Presidente afecta a sua gestão, pois por ele ser tímido, sente dificuldades nas relações interpessoais, mas pode ser que seja também uma fase, tendo em conta que ele está há pouco tempo no cargo.

Para o Director Administrativo, o Presidente tem grande influência na Instituição, pois é dinâmico. Os órgãos de gestão aceitam geralmente as suas ideias e consegue influenciar as pessoas com as suas ideias. Por outro lado, segundo o Director Administrativo, o Presidente implementou no Instituto, a política da descentralização do poder, mostrando com isso que confia nas pessoas. Entende que, o Presidente é mais líder do que gestor, devido ao seu dom de influenciar as pessoas com as suas ideias.

Segundo o Presidente do Conselho Científico, o Presidente tem influência essencialmente na capacidade de motivar os docentes e o pessoal não docente, considerando que ele é um delegado político para implementar a política do governo. Refere, ainda, que o Presidente é bem aceite pelos docentes, permitindo assim a estabilidade da Instituição.

O gestor não concorda com o processo de nomeação dos Presidentes dos Institutos Superiores Públicos no contexto político, pois de acordo com a sua opinião, um docente de carreira é que deve ser o gestor de topo das Instituições de Ensino Superior e a nomeação não pode garantir que seja assim. Defende também, que na escolha do Presidente dos referidos Institutos, deve-se levar em conta a sua competência científica e técnica e não a confiança política. Daí a importância da existência de uma autonomia administrativa e financeira efectiva nas referidas instituições. Por outro lado, ele é de opinião que, "... O Presidente deve ser eleito pelos seus pares e, a relação com a Tutela deverá ser tão boa como se fosse nomeado." (Ver o Anexo VII, p. ??)

Os quatro membros do Conselho Directivo que foram entrevistados, também não concordam com o processo de nomeação dos Presidentes dos Institutos Superiores Públicos no contexto político, pois acham que, o cargo de Presidente não é um cargo de confiança política. Todos são unânimes em defender que os Presidentes dos Institutos

Superiores Públicos devem ser docentes de carreira, de preferência com formação na área de gestão administrativa e financeira e devem ser eleitos pelos seus pares.

Actualmente, o Presidente não tem nenhuma influência na avaliação do desempenho dos professores, pois ainda não foi implementado, no Instituto, um sistema de avaliação do desempenho dos docentes. Mas, está em curso a elaboração de uma proposta da referida avaliação, dado a importância deste instrumento de gestão.

Quanto à influência do Presidente na promoção da imagem pública do Instituto, ele disse que tinha uma influência positiva, visto que, quando há eventos importantes na Instituição, faz questão de divulgá-los **junto dos** órgãos de comunicação social, como forma de promover a imagem pública da mesma. Representa o Instituto em vários eventos sociais, mesmo sendo uma pessoa reservada.

Capítulo V

Proposta de uma Análise Interpretativa

O Presidente de um Instituto Superior de formação tem responsabilidades de gestão de topo, move-se num determinado contexto e exerce determinadas funções.

Deve ser um líder, mas nas organizações educativas essa liderança tem características específicas devido ao carácter ambíguo do papel do Presidente que age entre duas lógicas representativas antagónicas (a do profissional docente e a do administrador). Estes aspectos foram referidos no enquadramento teórico.

O Presidente é também um actor organizacional e uma pessoa concreta, cujas características individuais e contextuais foram apresentadas na análise empírica.

Iremos, agora, proceder a uma análise de carácter interpretativo, conceptual e abstracta, tendo em conta o quadro teórico seleccionado.

Esta interpretação vai-se basear essencialmente em três dimensões: a organizacional (a organização e o funcionamento do Instituto Superior Público de formação), a acção do Presidente (os principais papéis que o Presidente desempenha), e o modo como o Presidente lida com a tensão que decorre da função de gestor de topo de uma organização educativa, entre o profissional (docente) e o administrador (gestor), considerando que o Presidente do Instituto é um docente de formação.

Assim, o objectivo deste capítulo é isolar estas três dimensões e de acordo com o quadro teórico, analisar como é que o Instituto Superior Público funciona e está organizado; analisar as principais actividades quotidianas (funções, papéis e tarefas) do Presidente do Instituto; e, analisar como é que ele se posiciona perante o seu duplo papel de profissional e administrador.

Para a análise interpretativa da organização e do funcionamento do Instituto Superior Público, adoptámos, basicamente, o modelo de análise de funcionamento das organizações de ensino superior de Birnbaum (1988). Para a análise interpretativa da acção do Presidente, vamo-nos basear nas categorias de análise do trabalho dos gestores de Mintzberg (1999). Para a análise interpretativa do posicionamento do Presidente perante o seu duplo papel de profissional e administrador, vamo-nos basear na perspectiva de Barroso (1991^a) e de Dinis (1997) sobre a tensão entre o profissional e o administrador.

1- A organização e o funcionamento do Instituto Superior de Educação à luz do modelo de análise de funcionamento das organizações de ensino superior de Birnbaum (1988)

O enquadramento teórico apresentado no primeiro capítulo apontava para o carácter complexo das organizações de ensino superior. Considerando este aspecto e o contexto económico, social e político do Instituto em causa, já referenciado na análise empírica dos dados, coloca-se a questão de como é que o referido Instituto funciona, a nível de governo, de gestão, de liderança, de interacção e de cultura institucional. Assim, destacaremos as relações entre a prática (governança diária) e a lei vigente, o dualismo de controlo, a descentralização, a liderança, e a cultura institucional.

Segundo Baldrige (1978), citado por Birnbaum (1988:48), as organizações académicas são contraditórias a nível de problemas de governo, de gestão e de liderança. Os problemas de governo estão ligados ao facto de os estatutos não se adequarem à realidade, ou seja, na prática é quase impossível seguir à letra as determinações dos estatutos. Os problemas de gestão relacionam-se com o facto de nestas organizações existirem dois tipos de estruturas em paralelo, uma administrativa e outra académica, com sistemas de interesses e autoridades diferentes, dando origem a problemas de dualismo de controlo. Os problemas de liderança estão relacionados com o facto de existirem várias fontes de poder e de liderança nas estruturas de autoridade e nas diferentes missões (ensinar, investigar e prestar serviços) que integram a organização.

Para a análise interpretativa da organização e do funcionamento do Instituto Superior de Educação, adoptaremos basicamente o modelo de análise de funcionamento das organizações de ensino superior de Birnbaum (1988), considerando que, segundo este autor, uma das formas de conhecer organizações tão complexas como as de ensino superior é observando a forma como trabalham. O autor propõe três modelos de análise: o modelo cultural ou tradicional que se fundamenta na perspectiva teórica cultural, o modelo burocrático que se fundamenta na perspectiva estruturo-funcionalista e o modelo político que se fundamenta na perspectiva política. Assim, vamos analisar que modelo ou modelos se adequam melhor ao funcionamento concreto deste Instituto Superior Público, visto que, para este autor, o modelo é como uma lente conceptual, ou seja, foca a atenção numa dimensão particular da organização. Cada modelo releva apenas alguns aspectos da organização ignorando outros.

1.1. Que problemas de governo existem no Instituto Superior de Educação?

Através da análise de conteúdo das entrevistas realizadas ao Presidente e aos quatro membros do Conselho Directivo e da análise documental, constatou-se que, um dos maiores constrangimentos internos que afectam o funcionamento do Instituto é o facto de os seus Estatutos não se adequarem à realidade, ou seja, se seguissem os Estatutos à letra, o Instituto não funcionaria.

Este facto, remete-nos para um dos problemas de governo que condiciona o funcionamento das organizações do ensino superior apontados por Birnbaum (1988), “Os problemas de governo relacionam-se com o facto de a autoridade regulada nos estatutos ser diferente do exercício diário dessa mesma autoridade” (Baldrige, 1978, citado por Birnbaum, 1988:46).

Neste caso concreto, através dos regulamentos internos (têm como base os Estatutos), que são elaborados pelos órgãos de gestão e aprovados por estes e dos despachos do Presidente tenta-se contornar os casos omissos nos Estatutos, para que o Instituto possa funcionar. Aliás, os departamentos, os serviços administrativos e académicos e os gabinetes de apoio, também têm os seus regulamentos internos de funcionamento.

Neste sentido, pode-se afirmar que, esta preocupação com o cumprimento das regras, das normas previstas, revela uma forma de pensar e funcionar, que se enquadra nos modelos de funcionamento burocráticos, descritos por Birnbaum (1988), nos quais, as funções de cada unidade são codificadas em regras e regulamentos e espera-se que cada um responda relativamente ao seu papel. Estes modelos enfatizam a descrição de funções, as normas e os regulamentos, que guiam o comportamento das pessoas com o objectivo de aumentar a eficiência organizacional.

Um outro problema de governo que condiciona o funcionamento normal da Instituição, está relacionado com o facto de a autonomia financeira e administrativa não ser efectiva (é o maior constrangimento externo do Instituto), ou seja, está inscrita nos Estatutos, mas na prática, devido à lei geral do orçamento do Estado vigente, não funciona. Como consequência, afecta também a autonomia pedagógica e científica do Instituto.

Assim, pode-se afirmar que, na prática, o funcionamento do Instituto está condicionado pelos normativos legais, dispondo de pouca ou nenhuma autonomia, pelo menos a nível financeiro e administrativo. Mais uma vez, reforça-se a ideia que esta forma de funcionamento enquadra-se na forma de funcionamento dos modelos

burocráticos de Birnbaum (1988), caracterizado pelo facto de o poder legal sobrepor-se a todos os poderes organizacionais.

Para Perrow (citado por Birnbaum, 1988:111) as regras são contraditórias, ou seja, tanto protegem como restringem, tanto coordenam como bloqueiam, tanto forçam os canais como os limitam, tanto mantêm a estabilidade como retardam a mudança. Por outro lado, as regras e as normas são os mediadores da interacção, desenvolvendo um sistema de divisão do trabalho, direitos e responsabilidades. Contudo, o sistema de controlo hierárquico, compreende os limites das suas próprias responsabilidades e as dos outros, prevenindo duplicação de actividades, dando possibilidade às pessoas de se especializarem e adquirirem altos níveis de competência em áreas específicas.

Neste caso concreto, não se previne a duplicação de actividades (pelo menos em relação aos docentes), considerando que, estes além da docência, assumem também cargos de gestão e administrativos.

1.2. Que problemas de organização condicionam o Instituto Superior Público?

Partindo da análise de conteúdo dos dados, um dos grandes problemas de organização que afecta o Instituto, é a insuficiência de pessoal administrativo qualificado, com formação específica na área de administração. Já referimos, também, que não podem contratar técnicos para os serviços administrativos, devido ao congelamento da função pública e à lei vigente.

Como consequência, alguns docentes são responsáveis por alguns serviços, gabinetes de apoio, e assumem cargos de gestão. Esses professores têm sobrecarga de trabalho, não são remunerados porque a lei não permite, tendo apenas redução da carga horária. Os professores queixam-se de que os poucos funcionários administrativos existentes no Instituto, não têm formação específica, e portanto, são eles que têm que fazer tudo.

Neste caso concreto, existem de facto, duas autoridades, a administrativa e a profissional (professores), mas estes também desempenham funções administrativas pelos motivos acima mencionados. A nível dos serviços administrativos, os responsáveis controlam e coordenam as actividades dos seus subordinados, enquanto que, os professores têm autonomia devido ao conhecimento que possuem (autoridade profissional). Para Birnbaum (1988:3), a falta de clareza entre os componentes da

estrutura organizacional dá origem aos problemas de governo das organizações de ensino superior, que estão ligados ao exercício da autoridade. Surgem entre os membros da direcção, administração e professores, originando um sistema dual de controlo, o administrativo e o académico. Os dois sistemas estão separados quer relativamente à estrutura, quer em sistema de autoridade diferente: os professores têm autoridade profissional, fornecem conhecimento especializado e de julgamento nas áreas profissionais e estes julgamentos são actos formalizados, não podem ser coordenados por outros; a autoridade administrativa implica controlo e coordenação de actividades, a autoridade profissional implica autonomia e conhecimento individual. São dois tipos de autoridades diferentes que estão em desacordo mútuo.

Mintzberg (1995: 391), indo de encontro com esta ideia, defende que:

“Na hierarquia profissional o poder reside na especialização; o que aliás não impede a existência de uma hierarquia rígida, mas obriga-a a reflectir o nível de especialização e as experiências profissionais. ... Na hierarquia não profissional o poder e os estatutos estão associados à função e não aos indivíduos. ... Ao contrário da estrutura profissional, nesta o que é importante é a prática administrativa e não a função especializada para se poder atingir um determinado estatuto.”

Constatou-se também, que no Instituto, são sempre os mesmos docentes que assumem cargos de gestão, ou seja, existem docentes efectivos com carga horária mínima e que no entanto, não querem participar na gestão da Instituição.

Segundo Birnbaum (1988), uma das características dos modelos políticos é a indiferença, ou seja, apenas uma pequena percentagem dos elementos participa activamente no governo, a maioria é apática.

Relativamente à descentralização do poder e de acordo com a análise de conteúdo dos dados, constatou-se que, o actual Presidente do Instituto está a implementar uma política de descentralização do poder, ao delegar funções a alguns docentes (responsáveis por gabinetes de apoio e serviços), como forma de contribuir para que haja mais participação por parte das pessoas nos problemas da Instituição e que esta funcione melhor.

Da análise dos dados inferiu-se que, a gestão anterior era mais centralizada na pessoa do Presidente, e este Presidente actual com o objectivo de que o Instituto funcione de uma forma mais democrática e participativa, sentiu a necessidade de implementar efectivamente uma gestão participativa e democrática. Aliás, ele põe em causa os

estatutos actuais do Instituto, por defenderem uma gestão, “muito fechada e centralizadora”.

Esta forma de funcionamento enquadra-se na forma de funcionamento dos modelos burocráticos de Birnbaum (1988), sendo uma das suas características as relações entre as pessoas serem sempre mediadas por relações de autoridade, ou seja, o superior dá ordens ao subordinado, que cumpre e se submete às ordens daquele, que pode delegar esse poder noutros, a quem reconhece competência. Segundo aquele autor, a interacção dos sistemas burocráticos é influenciada antes de mais pelas relações hierárquicas legitimadas. As pessoas são consideradas componentes da hierarquia. As relações entre superiores e subordinados consistem em estes se submeterem às ordens daqueles. A interacção para além de se referir ao trabalho, também reforça a estrutura de controlo da própria organização. Existe a tendência para os Presidentes ou Directores decidirem e os subordinados aceitarem e cumprirem. Neste caso concreto, esta tendência não se verifica, pois o Presidente pratica uma gestão participativa e democrática, ou seja, leva em conta as opiniões das pessoas e democraticamente decide, como aliás já foi referido anteriormente.

1.3. Problemas da liderança – Que problemas da liderança afectam a organização?

Partindo dos dados analisados, pode-se afirmar que, os problemas da liderança que afectam a Instituição estão ligados aos constrangimentos internos (organizacionais) e externos (sócio/políticos), ao dualismo de controlo (académico e administrativo), e à missão (ensinar, investigar e prestar serviços).

Relativamente aos principais constrangimentos internos que condicionam o normal funcionamento da Instituição e a própria acção do Presidente, constatamos os seguintes: estatutos inadequados; inexistência de uma cultura organizacional; falta de sentimento de pertença; falta de pessoal administrativo qualificado, insuficiência de professores (Mestres e Doutores); maior número de docentes contratados em regime de tempo parcial; inexistência no mercado de professores especialistas para determinadas áreas; insuficiência de material de apoio, dependência do Instituto às missões do exterior em determinadas áreas; inexistência de condições na biblioteca; a autonomia financeira não é efectiva, acabando por afectar a autonomia administrativa, pedagógica e científica; a desunião por parte da comunidade académica; a falta de compromisso para com os objectivos do Instituto; a existência de vícios enraizados; sobrecarga de alguns docentes

responsáveis pelos gabinetes de apoio e por alguns serviços de carácter administrativo (no entanto, há docentes que pertencem ao quadro do Instituto, têm poucas turmas e que não querem assumir cargos de gestão).

É humanamente impossível existir uma liderança efectiva tendo em conta os constrangimentos internos acima referidos, ou seja, por mais dinâmico e líder que seja o gestor de topo, a sua acção está sempre condicionada.

Os constrangimentos externos, também afectam e muito o trabalho do Presidente, assim como, o funcionamento do Instituto. Neste caso concreto, detectou-se a existência dos seguintes constrangimentos externos: inexistência de autonomia financeira nas Instituições Superiores estatais, condicionando as autonomias administrativas, patrimoniais e pedagógicas; o cargo de Presidente é um cargo de confiança política, pois ele é nomeado pelo Conselho de Ministros; orçamento de funcionamento insuficiente, afectando sobremaneira na gestão do Instituto; inexistência de orçamento de investimento e de investigação; existência de um grande abismo entre o Instituto e os serviços centrais do Ministério da Educação; a Instituição é encarada pelo Ministério da Educação como um mal necessário; insuficiência de recursos humanos, financeiros e materiais.

Para Birnbaum (1988), o poder e a liderança são problemáticos nas organizações de ensino superior, pelo facto de existirem várias fontes de poder e de liderança nas estruturas de autoridade (académica e administrativa) e nas diferentes missões (ensinar, investigar e prestar serviços) que as integram. Aliás, neste caso concreto, é impossível conciliar estas três missões (que caracterizam qualquer organização de ensino superior), considerando que, os docentes para além da docência exercem também funções administrativas e de gestão, por isso, não têm tempo para se dedicarem nem à investigação e nem para prestarem serviços à comunidade. Por outro lado, mesmo que tivessem tempo para se dedicarem à investigação, não existem condições financeiras e materiais para tal.

Nesta ordem de ideias, aquele autor também defende que, nestas organizações a missão também é problemática, porque além de ser fragmentada, especializada e ligada a sistemas sociais, é difícil encontrar uma articulação entre as três missões: ensinar, investigar e prestar serviços.

Nesta Instituição, o Presidente por ser o gestor de topo as suas directivas são aceites como legítimas, mas em paralelo, existem pessoas que desempenham cargos de gestão intermediária (chefes de departamentos, Director Administrativo e responsáveis pelos gabinetes e serviços) que coordenam e controlam o trabalho dos seus subordinados porque têm legitimidade para tal (os chefes dos departamentos são eleitos de dois em dois

anos pelos docentes dos respectivos departamentos, o Director Administrativo e os responsáveis pelos gabinetes e serviços são indicados pelo Presidente do Instituto).

Esta situação vai de encontro ao que Birnbaum (1988) defende, ao afirmar que, a liderança nas organizações de modelo burocrático é feita através de directivas de um superior, aceites como legítimas. A outra alternativa de coordenar e controlar o trabalho pode ser através de directivas criadas por outros a quem é atribuída legitimamente para o fazer. Por outro lado, o Presidente, os docentes, o pessoal não docente e os alunos levam em conta as regras existentes relativamente às suas actividades, aos seus comportamentos e às suas responsabilidades. Daí a existência de regulamentos internos (que se baseiam nos Estatutos da Instituição) dos vários órgãos de gestão, dos departamentos, dos serviços e dos gabinetes de apoio.

Este aspecto também se enquadra na forma de funcionamento dos modelos burocráticos de Birnbaum (1988), em que a autoridade burocrática assenta num acordo comum sobre as regras, incluindo a lista legítima de actividades e comportamentos do Presidente, das responsabilidades dos professores, alunos e administrativos. Segundo Simon (1961, citado por Birnbaum, 1988: 126), a aplicação deste modelo nas organizações do ensino superior tem aceitação limitada por parte dos professores, o controlo burocrático é mais efectivo junto dos administrativos.

1.4. Cultura organizacional – Existe uma cultura organizacional forte no Instituto?

A cultura de uma organização corresponde a um conjunto singular de características através do qual se consegue distinguir uma organização da outra e transmite a forma como os indivíduos que pertencem a uma organização se comportam, estabelecendo um sistema de valores que se exprime através de ritos, rituais, mitos, lendas e acções (Teixeira, 2003).

Mondy, et al. (1991), citados por Teixeira (2003:173), definiram a cultura de uma organização como, “um conjunto de valores, crenças e hábitos partilhados pelos membros de uma organização que interagem com a sua estrutura formal produzindo normas de comportamento.”

Robbins (1993), citado por Teixeira (2003:173-174), aponta dez características primárias que, associadas, captam a essência da cultura de uma organização:

- identificação, ou seja, a medida em que cada empregado se identifica mais com a organização como um todo do que com a sua profissão específica.

- Ênfase no grupo, ou seja, pretende-se saber se o trabalho numa organização está organizado mais na base de grupos ou equipas ou mais na base individual.

- Focalização nas pessoas, em que o objectivo é saber se as decisões da gestão têm em consideração o seu impacto nas pessoas no interior da organização.

- Integração departamental, consiste em saber em que medida os diversos departamentos são encorajados a actuar de forma coordenada e interdependente.

- Controlo, consiste em saber como é que as regras, os regulamentos e a supervisão directa são usadas para controlar o comportamento dos empregados.

- Tolerância do risco, ou seja, em que medida os empregados são encorajados a ser agressivos, inovadores e a enfrentar o risco.

- Critérios de recompensas, tem a ver com a forma como as recompensas (os aumentos salariais e promoções), são atribuídos em função do desempenho e não em função da antiguidade, do favoritismo ou de outro factor.

- Tolerância de conflitos, consiste em saber em que medida os empregados são influenciados a encarar os conflitos e as críticas com espírito de abertura.

- Orientação para fins ou meios, ou seja, em que medida a gestão se preocupa mais com os resultados do que com os meios.

- Concepção de sistema aberto, consiste em saber em que medida a organização analisa o seu ambiente externo e actua em conformidade com as suas alterações.

Estas características que definem a cultura de uma organização existem em maior ou menor grau num intervalo contínuo e quando se avalia o grau assumido por cada uma delas numa determinada organização é possível ter a imagem da sua cultura (Teixeira, 2003).

Por outro lado, as organizações estão integradas na sociedade da qual fazem parte e recebem dela uma influência cultural maior ou menor, em regra diferente de região para região. Assim, ao analisar-se a cultura de uma organização é necessário enquadrá-la na cultura nacional do país em que se encontra.

Relativamente às origens da cultura das organizações, Teixeira (2003:175), considera que, de uma forma geral, é possível identificar-se quatro factores:

- a história, na medida em que, o contributo da história da organização para a sua cultura revela-se no conhecimento que os empregados e os gestores têm do passado e da “forma como as coisas se fazem”, fruto de uma continuidade de acções.

- O ambiente, é outro factor que contribui muito para o tipo de cultura das organizações. Assim:

“... uma organização actuando em ambiente de grande estabilidade, eventualmente “regulado”, terá tendência para ter uma cultura caracterizada por elevada formalização e rigidez, como acontece por exemplo nos organismos públicos ou parapúblicos. Pelo contrário, em ambientes de grande instabilidade, as organizações terão tendência a desenvolver uma cultura que se adapta mais facilmente às rápidas e constantes mudanças, o que normalmente se traduz em maior flexibilidade, menor formalização das relações, maior autonomia, etc.” (Ibidem).

- A política de pessoal (recrutamento, promoções ou aumentos salariais) também é um outro factor que está ligado à cultura das organizações, considerando que, estas “têm tendência a recrutar e reter as pessoas com características similares às dos empregados que se revêem na sua maneira de ser.” (Ibidem).

- A socialização, que é o processo de adaptação dos novos empregados à cultura da organização. Teixeira (2003) refere que:

“De modo geral, as empresas com uma cultura forte, como a IBM, por exemplo, atribuem uma grande importância ao processo de socialização. Deste modo, não só se reduz as “ameaças” que para a organização podem representar as entradas de novos elementos, mas também se lhes mostra o que a organização espera deles.” (Ibidem)

Em relação à abordagem cultural a nível das organizações escolares, Torres (2004: 133) considera que:

“Entre os diversos contextos organizacionais que têm constituído alvo de análise no domínio das abordagens culturais, a escola como organização emerge, no panorama internacional, com um dos contextos mais estudados, sendo mesmo difícil identificar com algum rigor o sector pioneiro no estudo desta problemática, se o sector económico (a empresa), se o sector educativo (a escola). Em qualquer dos casos, a instituição educativa pública, quer ao nível das escolas não superiores, quer, mais recentemente, ao nível das escolas superiores e/ou Universidades, desde cedo se tornou num objecto privilegiado de análise sob o ponto de vista das suas especificidades culturais, o que contraria um certo senso-comum intelectual responsável pela naturalização da ideia de que a moda da cultura escolar constitui um fenómeno recente, uma espécie de reacção tardia aos paradigmas dominantes na empresa.”

A cultura das escolas está ligada à sua história passada, condensada em estruturas de conhecimento, que orientam as percepções, sentimentos e acções dos elementos do grupo. As escolas sendo organizações, produzem uma cultura interna específica, que expressa o que os seus membros partilham, e o que partilham, a intensidade e a consciência dessa partilha refere-se ao nível de estruturação. Segundo Schein (1985), a cultura encontra-se estruturada em três níveis de profundidade:

- artefactos e criações, que é o nível mais superficial e inclui todos os fenómenos concretos de uma organização, tais como, estruturas e processos, tecnologia, espaço físico, linguagem, produtos, mitos, histórias e rituais.

- Valores, neste nível incluem-se os valores, as crenças e princípios que o grupo afirma muitas vezes verbalmente como sendo aqueles que devem guiar as acções dos seus membros. Manifesta-se através de histórias, mitos e rituais e, os valores são diagnosticados na comunicação informal.

- Pressupostos básicos, é o nível mais profundo (abstracto), considerando que, neste nível, cultura é a manifestação das opções filosóficas, que são muito resistentes à mudança, sendo dificilmente captáveis considerando o seu carácter invisível, mas são essenciais para o diagnóstico da partilha da cultura. Quando as organizações desenvolvem padrões consistentes e articulados ao nível dos pressupostos básicos têm culturas fortes; contrariamente, quando as organizações que têm intensidade de partilha baixa, ou existem muitas subculturas em conflito constante, a cultura é fraca. Neste sentido, os valores, a estratégia, a tecnologia, os comportamentos e rituais são manifestações dos mesmos pressupostos e formam um padrão cultural.

Birnbaum (1988:73) considera que, as culturas institucionais podem ser influenciadas por culturas de sistemas iguais de instituições comparáveis – “as forças por similaridade cultural”, são as forças que afectam a cultura do sistema de educação.

Bowen e Schuster (1986) citados por Birnbaum (1988:74) referem que a cultura profissional é fundamental para a autonomia, símbolos de preparação profissional, como os graus académicos. As organizações de ensino superior defendem a causa do saber através da honestidade intelectual e da liberdade académica.

As forças de diferenciação cultural (fonte de diferenciação cultural das instituições) estão ligadas aos mitos, lendas e símbolos que com o tempo começam a ter significado, inspiram fidelidade e ajudam a criar o sentido de comunidade.

Para Schein (1985) as diferenças culturais entre instituições de ensino superior estão ligadas com concepções básicas e crenças, e não com diferenças superficiais de estruturas administrativas ou programáticas.

A tipologia das culturas organizacionais está ligada às abstracções analíticas que representam tipos ideais, a sua evidência empírica é reduzida, auxiliam no diagnóstico da realidade organizacional e fornecem algumas pistas de investigação. De acordo com Gomes (1992:72), a nível das organizações escolares, a cultura organizacional pode assumir duas orientações, a gestão da cultura como forma de integração e controlo dos membros da organização, e a cultura como ordem negociada, estruturada nas actividades

de relação cognitiva e social. Esta posição parece mais adequada às organizações escolares, considerando que, permite identificar os fenómenos lineares e os paradoxais, realça não só os processos de transformação e inovação mas também os de equilíbrio.

Neste caso concreto, partindo do que se disse acima, e através da análise dos dados, parece poder-se afirmar que não existe no Instituto uma cultura organizacional forte, pois segundo o Presidente do Instituto e os quatro membros do Conselho Directivo, tanto os docentes como o pessoal não docente só se preocupam com os seus próprios interesses, ou seja, não se interessam com os objectivos da Instituição, não têm uma visão global da mesma. Não existe o sentimento de pertença por parte das pessoas. A nível dos departamentos este aspecto é mais visível, pois os docentes de um determinado departamento só se preocupam com o desenvolvimento deste (procura de recursos humanos, financeiros e materiais), não se preocupando com a Instituição no seu todo. .

Para Schein (1992), a cultura de um grupo é um padrão de pressupostos básicos partilhados, que o grupo aprendeu à medida que foi resolvendo os seus problemas de adaptação externa e de integração interna, e que foi eficaz para ser considerado válido, e consequentemente ser ensinado aos novos membros como a forma correcta de perceber, pensar e sentir relativamente a esses problemas. Assim, parece poder afirmar-se que os diferentes grupos (pessoal docente, pessoal não docente e discentes) que existem no Instituto, alguns com muitos anos de vivência em conjunto, certamente que desenvolveram formas de pensar, sentir e agir singulares em relação aos problemas que se lhes apresentam. Por outro lado, o Instituto sendo uma organização produz uma cultura interna específica, que exprime o que os seus membros partilham. Mas será que os membros desta instituição têm consciência do grau de intensidade dessa partilha? Ou seja, qual o nível de estruturação da cultura existente no Instituto?

Como já se tinha referido acima, Schein (1985) refere que a cultura se estrutura a três níveis de profundidade: o nível dos artefactos e criações (é o mais superficial e visível), o nível dos valores (que se manifesta através de histórias, mitos e rituais e, são diagnosticados na comunicação informal) e o nível dos pressupostos básicos (é o mais profundo, pois neste nível a cultura é a manifestação das opções filosóficas sendo estas essenciais para o diagnóstico da partilha da cultura). Respondendo então àquelas questões, pode-se afirmar que, o Instituto não desenvolve padrões consistentes e articulados ao nível dos pressupostos básicos, por isso, não tem uma cultura forte, tendo sim uma cultura fraca que se manifesta na intensidade de partilha baixa da cultura por parte dos seus membros. Aliás, é por isso que, os diferentes actores organizacionais não

se interessam com os objectivos do Instituto com um todo, e não têm o sentimento de pertença, ou seja, cada grupo preocupa-se apenas em resolver os seus próprios problemas.

Segundo Birnbaum (1988), esta é uma das características de funcionamento dos modelos políticos, em que os indivíduos ou grupos com interesses diferentes interagem formando coligações, discutindo, e quando se comprometem utilizam processos de interacção em que o poder é negociado, não dependendo de funções ou normas.

Neste sentido, parece poder-se afirmar que, a cultura organizacional é fraca na instituição, devido à variedade de competições e interesses dos diferentes indivíduos e grupos, principalmente a nível dos departamentos. Neste aspecto, o funcionamento da Instituição está entre o modelo burocrático e o modelo político: o modelo burocrático, porque as funções são codificadas em regras e regulamentos, e espera-se que cada actor organizacional responda em relação ao seu papel; o modelo político, considerando que, os docentes de cada departamento, o pessoal não docente, e os alunos por terem interesses diferentes, muitas vezes sentem necessidade de interagir formando coligações. E quando se comprometem utilizam processos de interacção em que o poder é negociado, não dependendo de funções ou normas.

Para Birnbaum (1988), no modelo político, o poder é mais difuso que concentrado, e as pessoas têm poder de diferentes espécies e em diferentes situações. A variedade de competições e interesses, dos diferentes grupos, não permite o desenvolvimento de uma cultura institucional forte e coerente.

O referido autor defende ainda que, nos modelos políticos, o poder legal não é a única fonte de autoridade, muitos grupos também conseguem exercer poder. Os administrativos têm poder porque têm acesso ao orçamento, procedimentos, fontes de informação e a autoridade legal interna e externa. Outros profissionais, devido à tradição ou orientação externa, conseguem ter poder em relação a áreas de especialidade. Os grupos conseguem obter poder através do contacto informal, e através dos apelos baseados nos princípios morais e éticos, como por exemplo, a igualdade.

2- A acção do Presidente à luz das categorias de análise do trabalho dos gestores de Mintzberg (1999)⁵²

Relativamente a esta segunda dimensão, pretende-se analisar a acção do Presidente do Instituto tendo como base as categorias de análise do trabalho dos gestores de Mintzberg (1999), cuja abordagem teórica foi feita no segundo capítulo.

Dessa abordagem, o referido autor, depois de ter feito um estudo sistemático da actividade de vários gestores em algumas organizações, concluiu que, de uma forma em geral, os gestores não actuam de acordo com as funções clássicas de gestão (planeamento, organização, direcção e controlo), ou seja, eles actuam desempenhando, como se fossem actores, uma série de dez “papéis” diferentes, que Mintzberg agrupou em três grandes grupos.

Através da análise dos dados, pretende-se identificar os papéis essenciais que o Presidente do Instituto desempenha, no âmbito do exercício das suas atribuições e competências.

Assim, vai-se adaptar as categorias de análise do trabalho dos gestores de Mintzberg (1999), à situação concreta do Presidente do Instituto, baseando-se na análise dos dados recolhidos, porque no nosso ponto de vista, aquelas se adaptam melhor às Instituições de ensino superior.

Existem outros estudos sobre o trabalho dos chefes dos estabelecimentos de ensino, e segundo Barroso: “Muitos destes estudos centram-se sobre a análise do comportamento profissional dos chefes de estabelecimento de ensino e desenvolveram-se principalmente nos Estados Unidos e Canadá, a partir das investigações de Mintzberg (1984) sobre o trabalho dos gestores.” (Barroso, 1995: 718)

Para o mesmo autor:

“Estes estudos procuram descrever o trabalho quotidiano dos directores de escolas primárias ou secundárias, identificando as tarefas a que consagram mais tempo, os grupos de pessoas com quem estabelecem contactos, o tipo e duração desses contactos, a maneira como é organizado o dia ou a semana de trabalho, as principais competências que revelam, os papéis que desenvolvem, etc.” (Ibidem)

Os investigadores mais conhecidos nesta área são, Hanson, 1985, Rutherford e outros, 1988, Bredesen, 1989, Éthier, 1989, Fullan, 1991.

Portanto, através da análise dos dados, pretende-se destacar os papéis fundamentais que o Presidente desempenha no Instituto.

2.1. Papéis interpessoais

Segundo Mintzberg (1999: 24-25), os gestores estão investidos de autoridade formal sobre uma unidade formal, e aquela gera “status”, conduzindo a vários

⁵² Mintzberg, (1999). “Profession: maneger. Mytes et réalités”. In: Harvard Business Review- Le Liderhip,

relacionamentos interpessoais, nascendo destes o acesso à informação. Esta, por sua vez, possibilita ao gestor tomar decisões e delinear estratégias para a sua unidade.

Para o mesmo autor, as funções poderão ser descritas em termos de uma série de “papéis” a desempenhar, ou de conjuntos de comportamentos esquematizados associados a uma determinada posição.

Relativamente aos papéis interpessoais, aquele autor defende que três das funções do gestor derivam directamente da sua autoridade formal e implicam basicamente relacionamentos interpessoais.

O primeiro papel é o de figura de proa, ou seja, devido à sua posição como gestor de topo de uma organização, ele desempenha funções cerimoniais e sociais como representante da Instituição. No caso concreto do Instituto, sendo uma Instituição de ensino superior, este papel é essencial, considerando que, o gestor de topo deverá representar a organização que dirige tanto internamente como externamente em cerimónias e eventos sociais importantes. A participação do Presidente em eventos sociais importantes, permite-lhe estabelecer contactos com representantes das outras instituições (nacionais e internacionais), podendo assim conseguir parceiros para o desenvolvimento da sua organização. O Presidente do Instituto, apesar da sua personalidade (é uma pessoa reservada), representa a Instituição em vários eventos sociais.

Segundo Mintzberg (1999:26), os deveres relacionados com os contactos interpessoais tornam-se por vezes rotineiros, fornecendo poucas oportunidades de comunicação com interesse e nenhuma de tomadas de decisão importantes. No entanto, esses deveres são importantes para o bom funcionamento de uma organização e não podem ser ignorados pelo gestor.

O segundo papel é o de líder, em que o gestor interage com os subordinados, motivando-os e dirigindo-os. Para Mintzberg (1999:27): “A influência do gestor é mais evidente no seu papel de chefe. A autoridade formal investe-o de grande poder potencial; o seu desempenho da chefia determinará em grande parte o quanto conseguirá realizar.”

Neste caso concreto, como é que o Presidente do Instituto, desempenha o seu papel de líder, ou seja, como é que ele motiva e dirige os seus subordinados?

Segundo o próprio Presidente, por um lado, ele tem dificuldades em interagir com as pessoas devido à sua personalidade (é uma pessoa reservada), e por outro lado, devido à inexistência de autonomia financeira e administrativa ele não pode contratar técnicos para os serviços administrativos e nem pode proporcionar-lhes uma formação contínua

devido à falta de verbas. Sente dificuldades em motivar e encorajar os seus subordinados (principalmente o pessoal não docente), visto que, ainda não conseguiu conciliar as suas necessidades pessoais com os objectivos da Instituição. Aliás, por estar há pouco tempo no cargo, actualmente preocupa-o mais a gestão quotidiana dos recursos humanos, financeiros e materiais, do que propriamente a liderança.

O Presidente apontou claramente como grande prioridade a promoção de uma gestão participativa e democrática com o objectivo de envolver toda a comunidade académica nos problemas existentes na Instituição, permitindo assim, um melhor funcionamento organizacional.

Apesar de uma entrada que se pautou pela inexperiência em cargos de gestão de topo (principalmente na área de gestão financeira e administrativa), o Presidente tentou implementar mudanças de fundo na organização e no funcionamento da Instituição, ultrapassando os estatutos, criando gabinetes de apoio, serviços e delegando funções, tendo sempre como objectivo primeiro o sucesso dos alunos. É neste sentido, que Southworth (1998) fala em liderança transformacional. Pode-se afirmar que, o Presidente tem consciência da importância da liderança de pessoas como suporte do funcionamento administrativo e pedagógico. Daí a sua preocupação em delegar funções e em implementar uma gestão participativa e democrática.

Como é que o Presidente consegue conciliar a liderança (que à primeira vista, aparece como uma actividade solitária), com a participação e a colegialidade?

Através da análise dos dados, pode-se dizer que o Presidente conseguiu conciliar a liderança com a participação e a colegialidade, considerando que, desde que ele assumiu o cargo, um dos seus objectivos organizacionais tem sido a criação de uma cultura democrática, aberta e participativa, ao contrário da gerência da presidência anterior. Este aspecto faz-se sentir na criação dos gabinetes de apoio, dos serviços, e na implementação efectiva da participação e da colegialidade⁵³ nos órgãos de gestão do Instituto (Conselho Directivo e Conselho Científico), que são características das Instituições do ensino superior.

O Presidente quer o envolvimento de toda a comunidade académica na gestão do Instituto, principalmente por parte dos docentes. Aliás, ele recrutou docentes para os gabinetes de apoio, e para alguns serviços (académicos e de acção social). Maroto (1996) e Thurler (2000) defendem que a “liderança partilhada” é também uma questão de

⁵³ Este conceito é muito utilizado no ensino superior e integra os seguintes componentes: direito de participar nos assuntos organizacionais, criar amizade como membro do campus, desenvolver boa comunicação e ajuda mútua (Birnbau, 1988: 87)

estratégia no sentido de alcançar os objectivos organizacionais. É bem visível na acção do Presidente do Instituto a consciência da necessidade desta estratégia.

Que estilo de liderança o Presidente pratica? Considerando que, as características pessoais se constituem como uma das variáveis para se tentar identificar qual o estilo de liderança que predomina num determinado gestor, começaremos por fazer uma síntese sobre algumas características pessoais do Presidente do Instituto.

O actual Presidente do Instituto aceitou o cargo devido à confiança da tutela na sua pessoa, à confiança de muitos colegas que deram boas referências suas à tutela e, à consciência do dever de servir a Instituição. Portanto, ele foi movido pela confiança da tutela e dos colegas na sua pessoa, e principalmente pela consciência do dever de servir o Instituto. Na sua acção de gestor de topo, tem vindo a demonstrar seriedade, empenho, determinação, simpatia e abertura, fazendo tudo para que a Instituição funcione apesar dos muitos constrangimentos internos e externos que afectam o normal funcionamento da mesma. Assumiu o cargo num contexto difícil, de desmotivação e desorganização, mas com empenho e determinação. A sua acção tem-se pautado pela resolução de problemas organizacionais.

Considerando estas características pessoais do Presidente do Instituto e o que já se disse anteriormente sobre a sua acção, que conceito de liderança está subjacente à sua actividade quotidiana e ao seu discurso? E que estilo de liderança ele pratica?

Barroso (2002) apresenta quatro concepções do cargo: burocrática, profissional, gerencialista e político-social. Partindo da análise dos dados, podemos afirmar que, existem aspectos da acção do Presidente que se adequam às concepções burocrática, profissional e político-social. Considerando a natureza da organização e da gestão escolar a concepção gerencialista não é assumida (Barroso, 2001).

Podemos afirmar que predomina na acção do Presidente, uma representação profissional e corporativa, devido ao peso simbólico que os docentes assumem na sua prioridade e na sua forma de decisão.

Apesar da representação profissional ser predominante na acção do Presidente, na prática ele tenta conciliar a defesa dos interesses dos colegas com a consciência da existência de objectivos organizacionais e da consciência de normas que é necessário cumprir. Portanto, o Presidente tem consciência da necessidade do controle hierárquico e da vigilância do respeito a uma ordem instituída.

Quanto ao estilo de liderança que o Presidente do instituto pratica, vai-se basear na terminologia de Southworth (1989) para se tentar caracterizar o seu estilo de liderança.

Para este autor, existem cinco tipos de liderança: situacional, instrumental e expressiva, cultural, transaccional e transformacional. Partindo da análise dos dados, pode-se dizer que, na acção do Presidente estão patentes os cinco tipos de liderança, ou seja, ele considera que o estilo de liderança varia consoante as situações; preocupa-se tanto com as pessoas como com as tarefas; tem consciência do seu papel na transmissão de crenças e valores; dá importância à gestão transaccional, de manutenção e de zelo pelos recursos (ele tem vindo a preocupar-se muito com este aspecto, pois quer que as coisas funcionem); prospectiva a mudança (aliás, este aspecto predomina na liderança do Presidente do Instituto).

Pode-se afirmar que, apesar de no exercício prático de liderança do Presidente estarem patentes os cinco tipos de liderança acima mencionados, os que mais predominam actualmente são a transaccional (a existência dos muitos constrangimentos internos e externos que afectam o funcionamento do Instituto, obrigando o Presidente a dar mais importância às actividades de carácter administrativo e financeiro) e a transformacional (ele está a implementar na Instituição uma política de descentralização do poder, delegando funções e está a praticar uma gestão participativa e democrática).

Para o Presidente, a Administração Geral do Instituto é a actividade mais importante relativamente ao número de actividades (58%) e também despende mais tempo nesta actividade (50.75%). Assim, podemos afirmar que as actividades de rotina dominam neste caso, a acção do Presidente.

O Presidente do Instituto na sua acção quotidiana consegue conciliar liderança e gestão? Através da análise dos dados, e como já se disse anteriormente, o Presidente privilegia a competência da liderança como sendo essencial para o exercício do cargo de gestor de topo, particularmente nas organizações educativas.

No entanto, na prática, o Presidente é mais gestor do que líder, considerando que, assumiu o cargo há pouco tempo e que existem vários constrangimentos internos e externos que afectam o funcionamento da Instituição. Actualmente, está mais preocupado com o funcionamento do Instituto, por isso, tem vindo a dar mais primazia à gestão administrativa e financeira. Ao mesmo tempo está a tentar imprimir uma política de descentralização do poder, delegando funções, com o objectivo de conseguir uma gestão mais dinâmica e participativa.

Aliás, a actividade diária do Presidente, de uma forma geral caracteriza-se por um elevado ritmo e volume de trabalho. As suas actividades eram interrompidas constantemente, e em geral eram realizadas num curto período de tempo. Este aspecto remete-nos para as características do trabalho dos gestores, definidas por Mintzberg

(1999: 15), a partir do trabalho sobre os mitos da gestão que realizou: “ (...) estudo após estudo tem-se demonstrado que os gestores trabalham em ritmo acelerado, que as suas actividades são caracterizados pela brevidade, variedade e descontinuidade, que estão fortemente inclinados para a acção e que lhes desagrada a actividade de reflexão.”

O Presidente lamenta o facto de no seu dia a dia, desempenhar mais tarefas de carácter administrativo e financeiro, quando devia na realidade desempenhar outras actividades que estão mais de acordo com o cargo que ele ocupa na organização, tais como: reuniões regulares com toda a comunidade académica, pensar o Instituto em termos de futuro, procura de parceiros efectivos (nacionais e internacionais) e a sua própria valorização profissional.

Pode-se então concluir, a partir da análise dos dados, que na prática, o Presidente do Instituto ainda não conseguiu conciliar as duas vertentes, embora ele defenda que o ideal seria conseguir um equilíbrio entre liderança e gestão.

O terceiro papel é o de ligação, pela qual o gestor estabelece uma rede de contactos, nomeadamente com o exterior da organização. Segundo Mintzberg (1999: 27):

“A literatura de gestão reconheceu sempre o papel de chefia, especialmente nos aspectos em que se relaciona com motivação. Comparativamente, até há pouco tempo, raramente mencionou o papel de ligação, em função do qual o gestor estabelece contactos fora do esquema da sua cadeia vertical de comando. Isto é notável se atentarmos na descoberta de virtualmente todos os estudos sobre as funções de gestão, segundo a qual os gestores utilizam tanto do seu tempo em contactos com os seus equivalentes e outras pessoas alheias às suas unidades como com os seus próprios subordinados – e, surpreendentemente, quase tempo nenhum com os seus próprios superiores.”

Neste caso concreto, o Presidente do Instituto tem consciência da importância deste papel para a eficácia do seu próprio desempenho?

Partindo da análise dos dados, pode-se dizer que sim, pois o Presidente sendo um gestor de topo de uma instituição de ensino superior, tem consciência da importância do papel de ligação, considerando que na prática, ele utiliza o seu tempo em contactos não apenas com os seus subordinados (docentes, pessoal não docente e alunos), mas também com os seus homólogos (Presidentes de Institutos Superiores, Directores das Escolas Secundárias e de outras instituições comerciais e culturais, outros directores de outros tipos de organizações e independentes sem ligações organizacionais relevantes), e outras pessoas externas ao Instituto (tutela, administração central e local, pais e parceiros de desenvolvimento nacionais e internacionais). Por outro lado, tem dificuldades em estabelecer contactos com a tutela.

Pode-se então afirmar que o Presidente do Instituto estabelece contactos com diversas pessoas, internas e externas à organização, mas relativamente à tutela, não despende quase tempo nenhum, o que vai de encontro às conclusões de Mintzberg (1999) já referidas anteriormente.

Considerando que o Presidente do Instituto é um administrador profissional, um dos papéis que Mintzberg (1995) faz referência relativamente aos papéis do administrador profissional, nas organizações profissionais, é precisamente a importância do seu papel de ligação, ou seja, para este autor, os administradores profissionais (de topo), desempenham papéis que se situam nas fronteiras da organização – entre os profissionais no interior desta e as partes interessadas – governos, associações de clientes, etc. – que se situam no exterior daquela. Por um lado, o administrador desempenha o papel de mediador entre a autonomia dos profissionais e as pressões externas. Por outro lado, os administradores devem pedir apoio às pessoas externas que apoiam a organização, moral e financeiramente. Assim, o papel exterior do gestor – o de manter os contactos de ligação e o de negociar com agências exteriores – é um papel fundamental no trabalho do administrador.

“O poder, em última análise, conquista-se onde reside a incerteza. E é exactamente nesse ponto que se situa o administrador profissional. O indivíduo que consegue obter um financiamento suplementar para sua organização, adquire o direito de dizer como esses dinheiros devem ser distribuídos. Paralelamente, o administrador, que consegue regular um conflito a favor da sua unidade ou que chega a isolar os profissionais das interferências do exterior, torna-se um membro apreciado – e como tal poderoso – dentro da organização.” (Mintzberg, 1995: 393)

O Presidente do Instituto, tenta desempenhar esses papéis exteriores (o papel de mediador entre a autonomia dos administradores e as pressões externas e o papel de negociador com agências exteriores), mas na prática, é muito difícil considerando os constrangimentos internos e externos, já referenciados que condicionam o funcionamento da Instituição.

Para aquele autor, o gestor cultiva estes contactos sobretudo para a recolha de informações, pois o papel de ligação destina-se, fundamentalmente, a criar o seu sistema pessoal de informação externa, que é informal, privado, verbal, mas eficaz.

2.2. Os papéis de informação

Segundo Mintzberg (1999), o gestor é o “centro nervoso da sua unidade organizacional” devido aos seus contactos interpessoais, com os subordinados e com a

sua rede de contactos. Ele pode não ter todas as informações, mas certamente que tem mais informações do que qualquer dos seus subordinados.

Ainda para este autor, diferentes estudos têm demonstrado que esta situação se aplica a todos os gestores, considerando que estes como chefes têm acesso a todos os seus subordinados, por isso, é que sabem sempre mais sobre as suas próprias unidades do que qualquer outra pessoa. Além disso, através dos seus contactos de ligação conseguem recolher informações do exterior, que os seus subordinados geralmente não têm acesso. Assim, o gestor possui uma base de elementos de informação muito sólida.

No seu estudo, chegou às seguintes conclusões: o processamento da informação é o elemento-chave das funções do gestor e este despende muito tempo do seu trabalho com a comunicação. Mintzberg (1999) defende que existem três tarefas ou papéis que caracterizam estes aspectos informativos das funções do gestor: receptor, em que o gestor recebe informações quer do interior quer do exterior da organização, e devido aos seus contactos encontra-se numa natural posição de vantagem para a recolha de informações sob a forma verbal, frequentemente tipo boato, dito e especulação; disseminador, em que o gestor transmite aos outros membros da organização as informações adquiridas, já que lhe compete partilhar e distribuir uma grande parte destas informações; transmissor, em que o gestor informa para o exterior da organização, sobre os planos, políticas, acções e resultados.

No caso concreto do Presidente do Instituto, será que ele desempenha estes três papéis que caracterizam os aspectos informativos das funções do gestor?

Através da análise de conteúdo dos dados, pode-se afirmar que sim, pois sendo um gestor de topo de uma Instituição do Ensino Superior, ele recebe informações tanto da comunidade académica (docentes, pessoal não docente e alunos), como do exterior da Instituição (tutela, administração central e local, parceiros de desenvolvimento, pais, Presidentes de Institutos Superiores, Directores das Escolas Secundárias, entidades governamentais e de instituições comerciais, outros Directores de outros tipos de organizações e independentes sem ligações organizacionais importantes). Ele encontra-se portanto, numa posição de vantagem para a recolha de informações, e estas chegam-lhe em grande parte sob a forma verbal, muitas vezes tipo boato, como defende Mintzberg (1999).

Internamente, tem pessoas privilegiadas, através das quais obtém informações (pessoas que ocupam cargos de gestão), e também através das reuniões.

A propósito das reuniões, segundo o Presidente do Instituto, os assuntos mais importantes e prioritários são debatidos numa série de reuniões que estão agendadas diária, semanal, quinzenalmente e mensalmente.

As reuniões permitem-lhe a troca de informações tanto com as pessoas que ocupam cargos de gestão como com os subordinados. A troca de informação é sobretudo oral. Mintzberg (1999), defende que os gestores privilegiam esta forma de comunicação.

Relativamente ao terceiro papel (porta-voz), o Presidente do Instituto, através do plano anual de actividades, do relatório anual de actividades e das notas, informa à tutela e à administração central, sobre os planos, políticas, acções e resultados da Instituição.

Pode-se então concluir que, o Presidente do Instituto, desempenha os três papéis acima referidos relativamente aos aspectos informativos das funções do gestor, com particularidades próprias das organizações educativas e despende grande parte do seu tempo com a comunicação tanto interna como externa, pois a comunicação é essencial para a tomada de decisão.

2.3. Os papéis de decisão

Para Mintzberg (1999: 31- 32):

“... a informação não é um fim em si: é, sim, o componente básico necessário para a tomada de decisões. No estudo das funções do gestor, ficou bem claro do seu papel central no sistema de tomada de decisões da sua unidade. Na sua posição de autoridade formal, só ele pode empenhar a sua unidade em novas e importantes directrizes, e como seu centro nervoso, só ele possui toda a informação necessária à tomada do conjunto de decisões que determinarão a estratégia da sua equipa.”

O mesmo autor defende a existência de quatro papéis de decisão: empreendedor, em que o gestor desenvolve iniciativas de mudança baseando-se na análise das oportunidades proporcionadas pelo ambiente; gestor de crises, em que o gestor é responsável pelas acções correctivas quando a organização enfrenta distúrbios significativos e inesperados (nesta função, o gestor reage involuntariamente a pressões, visto que as alterações estão fora do seu controlo); gestor de recursos, em que o gestor controla a afectação das pessoas, dinheiro, equipamento e tempo, programando e aprovando as decisões respectivas; negociador, em que o gestor participa nas actividades de contratação e negociação (as negociações são deveres inerentes à função de gestor, e fazem parte integrante da sua actividade).

No caso concreto do Presidente do Instituto, será que ele desempenha na prática estes quatro papéis de decisão?

A partir da análise dos dados, pode-se afirmar que, na sua acção quotidiana, o Presidente do Instituto desempenha os quatro papéis de decisão acima mencionados: como empreendedor, através da criação de gabinetes de apoio e dos seus responsáveis, ele procura melhorar o funcionamento da Instituição através da elaboração e implementação de projectos (projecto de desenvolvimento estratégico do Instituto a curto e a médio prazo, projecto de criação de novos cursos, etc.); como gestor de crises, considerando a existência dos vários constrangimentos internos e externos que afectam o funcionamento do Instituto, podem surgir distúrbios significativos e inesperados (aliás, na observação de uma reunião do Conselho Directivo, um dos assuntos discutidos foi o atraso de três meses dos salários dos docentes em regime de tempo parcial e que queriam suspender as aulas); como gestor de recursos, é uma das principais tarefas do Presidente, considerando que, estes são insuficientes e, actualmente, está mais preocupado com as tarefas de carácter administrativo e financeiro; como negociador, pois sendo um gestor de topo, só ele é que tem a autoridade formal necessária para empenhar os recursos organizacionais atempadamente e só ele é que possui a informação do centro nervoso exigida pelas negociações importantes. Por exemplo, no estabelecimento de cooperação com Instituições congéneres e outras, para a criação de novos cursos ou projectos, o Presidente do Instituto participa activamente.

Por outro lado, através da análise dos dados, verificamos que o Presidente do Instituto adopta uma postura de tomada de decisões participativas, pois os assuntos mais importantes e prioritários, são discutidos nas reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente.

As reuniões são importantes essencialmente a nível da participação e do envolvimento das pessoas. É neste sentido que Barroso (1995:39) diz que “ (...) constituem um outro domínio onde é possível desenvolver processos de trabalho colectivo, contribuindo assim para o desenvolvimento de uma “cultura de participação.”

O processo de tomada de decisões é complexo, considerando que influencia o funcionamento da organização e atravessa todas as funções e níveis da mesma, como por exemplo, a estrutura, os processos de interacção, a comunicação, a liderança, a cultura, etc.

A tomada de decisão é a principal função do gestor. Algumas decisões são simples e rotineiras, outras são mais complexas, visto que, é necessário o tratamento de

muitas informações. As decisões são diferentes, e muitas vezes o gestor tem que decidir em momentos de grande incerteza.

3-O conflito entre o profissional (docente) e o administrador (gestor)

A abordagem teórica desta terceira dimensão foi feita no segundo capítulo, onde entre outros aspectos, fizemos referência à especificidade da gestão escolar que supera o tecnicismo gerencial e é caracterizada pela valorização dos valores éticos e pedagógicos e pela duplicidade ambígua entre o lado profissional (docente) e o lado do administrador (gestor).

Assim, pretende-se saber como é que o Presidente do Instituto Superior de Educação, durante o tempo em está no cargo (cerca de seis meses), tem vindo a lidar, no exercício concreto da sua função, com a tensão entre o profissional (docente) e o administrador (gestor).

Para a análise interpretativa do posicionamento do Presidente perante o seu duplo papel de profissional e administrador, vamo-nos basear na perspectiva de Barroso (1991, 1991^a, 1995) e de Dinis (1997, 2002) sobre a tensão entre o profissional e o administrador, realçando dois eixos: a dicotomia entre a lógica do profissional e a lógica do administrador na óptica do desempenho das funções do Presidente do Instituto, e a forma como ele resolveu o conflito entre o profissional (docente) e o administrador (gestor).

3.1- A dicotomia entre a lógica do profissional e a lógica do administrador na óptica do desempenho das funções do Presidente do Instituto

Em conformidade com o Decreto-Lei nº54/95, (alínea 1, do art.20, da subsecção II), “o Presidente do Instituto é nomeado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do governo responsável pela área da Educação.”

Assim, pode-se afirmar que, o Presidente do Instituto não tem que ser obrigatoriamente docente e é um cargo de confiança política, considerando que, ele é indicado pelo Ministério da Educação e é nomeado pelo Conselho de Ministros.

A maioria dos Presidentes anteriores do Instituto eram docentes e o actual também é docente, podendo-se assim concluir, que normalmente, os docentes costumam assumir o referido cargo.

Quais são as consequências deste facto, considerando que, o Presidente, que é um docente profissional desempenha um cargo de gestão de topo? Ou seja, será que pelo facto de não ser um profissional administrativo, conseguirá desempenhar o cargo com eficiência, ou vive num constante conflito entre o profissional docente e o administrador?

Através da análise dos dados recolhidos pode-se afirmar que o Presidente do Instituto é essencialmente um profissional docente, pois ele deixou bem claro que o cargo de Presidente (gestor de topo) é provisório. Assim, a representação que o Presidente tem do cargo é que este é uma função e não uma profissão. Aliás, em Cabo Verde os gestores de topo das instituições educativas estatais não são profissionais de gestão, mas sim profissionais docentes. Este aspecto vai de encontro ao que Barroso (1991a) e Hoyle (1975) defenderam quando se referiram ao cargo do gestor de topo das organizações escolares como uma actividade incluída no conceito de “profissionalidade docente alargada”.

Sendo o actual Presidente do Instituto, um docente profissional, o que é que o levou a aceitar o cargo, considerando que são duas lógicas dicotómicas?

O Presidente, disse que três motivos o levaram a aceitar o cargo: a confiança dos colegas, a confiança da tutela e o dever de servir a Instituição, mas a princípio teve uma certa relutância em aceitar o cargo, considerando que, ele é docente e investigador e o que gosta mesmo é de ensinar.

Pode-se então afirmar que o apoio dos colegas e o dever cívico foram determinantes para a aceitação do cargo, considerando que, a princípio estava relutante, por ser acima de tudo docente e por ter escolhido esta profissão por vocação.

Sendo um docente por vocação, depois de ter assumido o cargo, o Presidente continuou a sentir-se professor ou esta dimensão ficou relegada para o segundo plano, sobrepondo-se a de administrador?

Durante o tempo que está no cargo (cerca de seis meses), o Presidente continua a sentir-se professor (aliás, ele afirma que é professor acima de tudo), até porque não deixou de leccionar (despende do seu tempo seis horas semanais com aulas). Defende, também, que mesmo quando um docente de profissão desempenha um cargo de gestão, deve sempre continuar a leccionar, para que se mantenha ligado ao aspecto pedagógico.

Contudo, considerando os muitos constrangimentos internos que afectam o funcionamento do Instituto, o Presidente tem consciência que durante o tempo que está no cargo tem sido mais administrador do que docente, considerando que quer que, “as coisas funcionem”.

Esta situação vai de encontro ao que Mintzberg (1995) afirmou, relativamente ao papel do administrador, em que o profissional se torna dependente do administrador “eficaz”, ou seja, o profissional vive num dilema crucial. Por um lado, quer apenas exercer a sua profissão, mas isto só é possível se ele se dedicar à administração. Assim, ele terá que decidir entre o trabalho administrativo (que lhe deixa menos tempo para praticar a sua profissão) e o trabalho docente (neste caso, ele vê-se obrigado a ceder uma parte dos seus poderes de decisão aos próprios administradores).

Pode-se pois concluir que, considerando que o Presidente assumiu o cargo há pouco tempo e quer que “as coisas funcionem”, se viu obrigado a ser mais administrador do que professor, mas parece poder-se afirmar que o facto de ele ter sido nomeado pelo Governo e não eleito pelos seus pares, se sente mais um representante do Estado, no Instituto, do que um representante dos professores, preocupando-se mais em controlar o cumprimento das regras existentes e com a implementação da política educativa do Governo em relação ao subsistema do ensino superior. Por outro lado, pode-se também afirmar que, o facto de ele ser um profissional docente, sente uma tendência natural em defender os interesses dos docentes (representante dos professores). Assim, vive num conflito constante entre estas duas lógicas antagónicas, o que vai de encontro às conclusões de Dinis (1997) e às de Barroso e Sjorslev (1991).

3.2. Profissional ou Administrador?

Como é que o Presidente do Instituto lida, no exercício concreto das suas funções, com a tensão entre o profissional (docente) e o administrador, durante o tempo que está no cargo? Ele é mais administrador ou é mais profissional, vive num dilema da exclusão mútua, ou tenta conciliar estes dois papéis?

Baseando-nos no que, anteriormente, referimos e na análise dos dados, podemos afirmar que, neste momento, o Presidente do Instituto é mais administrador do que profissional (docente), porque, por um lado, ele está há pouco tempo no cargo e por outro lado, dá mais importância às tarefas de carácter administrativo e financeiro (o seu objectivo é fazer com que o Instituto funcione eficazmente e que haja mais organização e controlo).

Devido à existência dos muitos constrangimentos (internos e externos) que afectam o funcionamento da Instituição, actualmente o Presidente viu-se obrigado a voltar-se mais para a gestão administrativa e financeira do Instituto, mas isso não

significa que se esqueceu do seu papel de profissional (docente), o qual se manifesta claramente na influência que os docentes têm nas suas tomadas de decisão. Aliás, não é por acaso, que ele solicita o apoio dos docentes na gestão da Instituição.

Pode-se até afirmar que, o facto de ele dar mais importância à gestão administrativa e financeira é apenas uma fase da sua gestão, considerando os motivos acima mencionados, mas com o tempo, assim que for adquirindo mais experiência, e que o Instituto começar a funcionar normalmente, com mais organização e controlo, a tendência do Presidente é encontrar um equilíbrio entre estas duas dimensões: o profissional (docente) e o administrador (gestor). Neste momento, ele deixa bem claro, que ele é mais administrador do que docente, e que ainda não conseguiu conciliar as duas dimensões.

Neste caso concreto, estes dois papéis que eventualmente poderiam estar em conflito, tal como Dinis (1997) observa, um predomina sobre o outro, mas numa tentativa de conciliação.

Todavia, pode-se levantar a seguinte questão: Será que com o tempo, quando o Presidente adquirir mais experiência no cargo, ele conseguirá encontrar um equilíbrio entre estes dois papéis?

Segundo Hoyle (1975), a gestão das organizações educativas é um “alargamento da profissionalidade docente” e Barroso (1991a), concorda com esta posição ao dizer que, os profissionais (docentes) administradores têm tendência a encontrar um equilíbrio entre o seu papel de administrador e o seu papel de profissional (docente), visto que, não são apenas “aprendizes de gestores profissionais”, mas continuam a ser professores.

Aliás, baseando-se nesta nova concepção do administrador enquanto profissional (oposta à concepção gerencialista do ensino por autores ligados à corrente neoliberal, como Bush, 2002, por exemplo) em que a sua acção é essencialmente uma acção “educativa”, Dinis (2002) considera que, em relação às escolas, contrariamente às outras organizações profissionais, a gestão e a profissão são inseparáveis, ultrapassando-se assim, a oposição entre a dimensão administrativa e a dimensão pedagógica do funcionamento da escola.

Carvalho (2004: 386), comunga esta ideia, pois na sua dissertação de Mestrado, uma das conclusões a que chegou é que a identidade profissional dos três gestores escolares investigados:

“...foi-se construindo na osmose entre o campo profissional do professor e o campo profissional do gestor. Tal identidade não resultou da tensão, mas sim da simbiose entre os dois papéis. (...)”

Não é a identidade do conflito, mas a do “dois em um”, interessante de pesquisar com mais profundidade. Nela converge o professor e o gestor, o profissional e o administrador.”

Nesta perspectiva, pode-se então concluir que, neste caso concreto, apesar de predominar o papel de administrador, com o tempo, a tendência é a de conseguir encontrar um equilíbrio entre estes dois papéis. Por outro lado, o Presidente é de opinião que deve existir uma conciliação entre estas duas dimensões, portanto, se depender dele, tudo indica que no futuro, ele será capaz de conseguir essa conciliação.

Seria interessante voltar a investigar este caso, daqui a três anos, período correspondente a um mandato, para confirmar, se de facto, o Presidente conseguiu essa conciliação.

Considerações finais

Considerando a natureza da presente investigação preferiu-se ensaiar algumas considerações finais em relação à problemática e às questões de pesquisa evitando assim a formulação de conclusões sempre redutoras e difíceis de obter em trabalhos desta natureza limitados no tempo e nos objectivos de pesquisa. Sendo este estudo essencialmente de natureza descritiva-interpretativa, visto que, se pretende descrever e interpretar o desempenho (as funções e papéis) do Presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público, nunca foi nossa intenção nos objectivos desta investigação produzir teorias explicativas ou conclusões universais e generalizáveis a outros contextos.

Portanto, este estudo insere-se na investigação qualitativa, que para Bogdan & Biklen (1994: 16) é caracterizada pelo tipo de dados que se recolhe, ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais, conversas, tendo como objectivo investigar o fenómeno em toda a sua complexidade, no contexto natural, privilegiando a compreensão dos comportamentos a partir do ponto de vista do investigador.

No capítulo da metodologia já tínhamos feito referências relativamente aos limites e potencialidades da presente investigação mas, considerando as características desta convém realçar dois deles: a subjectividade inerente ao processo de investigação e a inexistência de generalização.

A subjectividade é o resultado principalmente das características essencialmente descritivas e interpretativas do presente estudo ao se pretender descrever e interpretar a complexidade do trabalho do Presidente de um Instituto Superior Público. O presente estudo adequa-se perfeitamente na abordagem qualitativa, considerando que se pretende compreender a acção quotidiana do gestor de topo de um Instituto Superior Público de formação no seu contexto concreto e natural. Assim, podemos afirmar que a subjectividade esteve sempre presente nas várias fases do processo de investigação: na observação às actividades diárias do presidente do Instituto, considerando que foi uma observação participante em que a investigadora participava várias vezes na acção deste tentando saber informações relevantes sobre o mesmo e sobre a instituição; nas entrevistas realizadas ao presidente e aos quatro professores membros do Conselho Directivo, no processo selectivo do tratamento dos dados e na interpretação e discussão destes.

Relativamente à inexistência de generalização, pode ser explicada pelo facto de se tratar de um estudo essencialmente de natureza descritiva e interpretativa, referenciado a

realidade local e contextualmente bem demarcada, no tempo e no espaço, não sendo possível assim, a produção de conclusões universais e generalizáveis a outros contextos.

Todavia, apesar de não ser possível uma generalização para outros contextos dos resultados obtidos e da interpretação efectuada, pode-se formular algumas considerações e, encontrar contributos gerais para o conhecimento da gestão do ensino superior em Cabo Verde. Vamos tentar realçar tais contributos nas respostas / pistas que as perguntas de pesquisa indicaram.

As questões de pesquisa: possíveis respostas sobre a gestão do ensino superior em Cabo Verde

O objectivo deste estudo era o de investigar o desempenho (funções e papéis) do presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público em Cabo Verde, e a sua influência no seu funcionamento, enquanto órgão central na gestão do mesmo. Esperava-se que a pesquisa fornecesse dados para caracterizar o trabalho do presidente (gestor de topo) do Ensino Superior em Cabo Verde. Realmente, considerando que o trabalho do presidente se realiza num contexto social cultural e político, e que os constrangimentos estruturais, sociais, económicos, políticos, jurídicos, etc. condicionam em maior ou menor grau o seu trabalho, nas dimensões socio-político e organizacional identificaram-se constrangimentos externos e internos que afectam sobremaneira o trabalho do Presidente do Instituto em causa.

Na **dimensão socio-político** foram identificadas quatro constrangimentos fundamentais que têm vindo a afectar e continuam afectando o trabalho dos presidentes dos Institutos Superiores públicos em Cabo Verde.

A primeira foi a insuficiência de recursos financeiros, materiais e humanos, principalmente financeiros, considerando que os sucessivos orçamentos de funcionamento atribuídos aos Institutos Superiores Públicos ficam aquém das suas necessidades reais.

A segunda foi a inexistência de autonomia administrativa e financeira efectiva, reforçando assim a dependência financeira dos Institutos Superiores Públicos em relação ao Estado e, confirmando a centralização deste relativamente à gestão do sistema e das instituições de ensino superior.

A terceira consistiu na insuficiência do enquadramento legislativo deste nível de ensino, com lacunas na regulamentação das condições de funcionamento e organizativas das Instituições de ensino superior, das condições de acesso, de atribuições de graus, equivalências e apoios sociais.

Finalmente, *a última* e não menos importante consistiu no facto de o cargo de presidente dos Institutos Superiores Públicos ser um cargo de confiança política, cuja nomeação é feita pelo Governo, confirmando a centralização do Estado na gestão do sistema educativo cabo-verdiano retirando qualquer autonomia aos gestores de topo das referidas instituições.

Na **dimensão organizacional** foi possível identificar os principais problemas organizativos que, de certa forma, resultam do modelo actual de funcionamento e administração das instituições públicas de ensino superior em Cabo Verde e, que condicionam o trabalho dos gestores de topo. Assim, identificaram-se seis disfunções organizativas principais, que vão de encontro às perspectivas de Baldrige (1978) e de Binrbaum (1988) em relação ao funcionamento das organizações de ensino superior.

A primeira foi o facto de os Estatutos do Instituto estarem ultrapassados, considerando que foram aprovados em 1995 e, ainda não foram submetidos a nenhuma revisão, limitando assim a acção do presidente e o desenvolvimento da própria instituição. Aliás, este facto remete-nos para um dos problemas de governo que condicionam o funcionamento das organizações do ensino superior apontados por Binrbaum (1988).

A segunda consistiu na inexistência de autonomia (principalmente financeira e administrativa) devido à centralização do Estado na gestão do sistema educativo cabo-verdiano. O facto de a autonomia financeira e administrativa não ser efectiva, ou seja, está inscrita nos Estatutos, mas na prática, devido à lei geral do orçamento do Estado vigente, não funciona. Como consequência, afecta também a autonomia pedagógica e científica do Instituto. Assim, constatou-se que, na prática, o funcionamento do Instituto está condicionado pelos normativos legais, dispondo de pouca ou nenhuma autonomia, pelo menos a nível financeiro e administrativo. Mais uma vez, reforça-se a ideia que esta forma de funcionamento enquadra-se na forma de funcionamento dos modelos burocráticos de Birnbaum (1988), caracterizado pelo facto de o poder legal sobrepor-se a todos os poderes organizacionais.

A terceira consistiu na insuficiência de pessoal administrativo qualificado, com formação específica na área de administração, não podendo o Instituto contratar técnicos para os serviços administrativos, devido ao congelamento da função pública, e à lei vigente. Como consequência, alguns docentes são responsáveis por alguns serviços, gabinetes de apoio, e assumem cargos de gestão. Esses professores têm sobrecarga de trabalho e não são remunerados, porque a lei não permite, tendo apenas redução da carga horária.

A quarta foi o facto de existirem no Instituto duas autoridades, a administrativa e a profissional (professores), considerando que, a nível dos serviços administrativos, os responsáveis controlam e coordenam as actividades dos seus subordinados, enquanto que, os professores têm autonomia devido ao conhecimento que possuem (autoridade profissional). Para Birnbaum (1988:3), a falta de clareza entre os componentes da estrutura organizacional dá origem aos problemas de governo das organizações de ensino

superior, que estão ligados com o exercício da autoridade. Surgem entre os membros da direcção, administração e professores, originando um sistema dual de controlo, o administrativo e o académico. Os dois sistemas estão separados quer relativamente à estrutura, quer em sistema de autoridade diferente: os professores têm autoridade profissional, fornecem conhecimento especializado e de julgamento nas áreas profissionais, e estes julgamentos são actos formalizados, não podem ser coordenados por outros; a autoridade administrativa implica controlo e coordenação de actividades, a autoridade profissional implica autonomia e conhecimento individual. São dois tipos de autoridades diferentes que estão em desacordo mútuo.

A quinta consistiu na falta de uma liderança organizativa significativa devido aos constrangimentos internos (organizacionais) e externos (sócio/políticos), ao dualismo de controlo (académico e administrativo), e à missão (ensinar, investigar e prestar serviços). Para Birnbaum (1988), o poder e a liderança são problemáticos nas organizações de ensino superior, pelo facto de existirem várias fontes de poder e de liderança nas estruturas de autoridade (académica e administrativa) e nas diferentes missões (ensinar, investigar e prestar serviços) que as integram. Aliás, neste caso concreto, constatou-se que é impossível conciliar estas três missões (que caracterizam qualquer organização de ensino superior), pelo menos no actual contexto, considerando que, os docentes para além da docência exercem também funções administrativas e de gestão, por isso, não têm tempo para se dedicarem nem à investigação e nem para prestarem serviços à comunidade. Por outro lado, mesmo que tivessem tempo para se dedicarem à investigação, não existem condições financeiras e materiais para tal.

Nesta ordem de ideias, aquele autor também defende que, nestas organizações a missão também é problemática, porque além de ser fragmentada, especializada e ligada a sistemas sociais, é difícil encontrar uma articulação entre as três missões: ensinar, investigar e prestar serviços.

A sexta consistiu na não existência no Instituto de uma cultura organizacional forte, considerando que, tanto os docentes como o pessoal não docente só se preocupam com os seus próprios interesses, ou seja, não se interessam com os objectivos da Instituição, não têm uma visão global da mesma. Não existe o sentimento de pertença por parte das pessoas. Constatou-se que a nível dos departamentos este aspecto é mais visível, pois os docentes de um determinado departamento só se preocupam com o desenvolvimento deste (procura de recursos humanos, financeiros e materiais), não se preocupando com a Instituição no seu todo. Por outro lado, constatou-se que o Instituto não desenvolve padrões consistentes e articulados ao nível dos pressupostos básicos (Schein, 1985) por

isso, não tem uma cultura forte, tendo sim uma cultura fraca que se manifesta na intensidade de partilha baixa da cultura por parte dos seus membros. Aliás, é por isso que, os diferentes actores organizacionais não se interessam com os objectivos do Instituto com um todo, e não têm o sentimento de pertença, ou seja, cada grupo preocupa-se apenas em resolver os seus próprios problemas. Birnbaum (1988), considera que, esta é uma das características de funcionamento dos modelos políticos, em que os indivíduos ou grupos com interesses diferentes interagem formando coligações, discutindo, e quando se comprometem utilizam processos de interacção em que o poder é negociado, não dependendo de funções ou normas.

Neste sentido, parece poder-se afirmar que, a cultura organizacional é fraca na instituição, devido à variedade de competições e interesses dos diferentes indivíduos e grupos, principalmente a nível dos departamentos. Neste aspecto, o funcionamento da Instituição está entre o modelo burocrático e o modelo político: o modelo burocrático, porque as funções são codificadas em regras e regulamentos, e espera-se que cada actor organizacional responda em relação ao seu papel; o modelo político, considerando que, os docentes de cada departamento, o pessoal não docente, e os alunos por terem interesses diferentes, muitas vezes sentem necessidade de interagir formando coligações. E quando se comprometem utilizam processos de interacção em que o poder é negociado, não dependendo de funções ou normas.

Em relação ao **desempenho** do presidente do Instituto em causa (perspectiva da acção do actor), sendo um profissional docente a desempenhar um cargo de administrador (gestor), realmente as suas percepções, atitudes e expectativas como actor organizacional forneceram indicadores qualitativos que foram utilizados para identificar os elementos principais que permitissem caracterizar o seu trabalho. Assim, adaptaram-se as categorias de análise do trabalho dos gestores de Mintzberg (1999), à situação concreta do Presidente do Instituto, e analisando os dados disponíveis foram identificados os papéis essenciais (de relação, de informação e de decisão) que o Presidente do Instituto desempenha, no âmbito do exercício das suas atribuições e competências.

Relativamente *aos papéis de relação ou interpessoais*, constatou-se que o presidente desempenhava de facto três das funções que derivam directamente da sua autoridade formal e que implicam basicamente relacionamentos interpessoais.

O primeiro papel é o de *figura de proa* (Mintzberg, 1999), ou seja, devido à sua posição como gestor de topo de uma organização, ele desempenhava funções cerimoniais e sociais como representante da Instituição. No caso concreto do Instituto, sendo uma Instituição de ensino superior, este papel é essencial, considerando que, o gestor de topo

deverá representar a organização que dirige tanto internamente como externamente em cerimónias e eventos sociais importantes. A participação do Presidente em eventos sociais importantes, permitia-lhe estabelecer contactos com representantes das outras instituições (nacionais e internacionais), podendo assim conseguir parceiros para o desenvolvimento da sua organização. O Presidente do Instituto, apesar da sua personalidade (é uma pessoa reservada), representava a Instituição em vários eventos sociais.

O segundo papel é o de líder, em que o gestor interage com os subordinados, motivando-os e dirigindo-os. Constatou-se que no desempenho deste papel de liderança, o presidente apresentava uma certa dificuldade resultante de vários factores: por um lado, ele tinha dificuldades em interagir com as pessoas devido à sua personalidade, e por outro lado, devido à inexistência de autonomia financeira e administrativa ele não podia contratar técnicos para os serviços administrativos e nem podia proporcionar-lhes uma formação contínua devido à falta de verbas. Ele sentia dificuldades em motivar e encorajar os seus subordinados (principalmente o pessoal não docente), visto que, ainda não tinha conseguido conciliar as suas necessidades pessoais com os objectivos da Instituição. Aliás, por ele estar há pouco tempo no cargo, actualmente preocupava-o mais a gestão quotidiana dos recursos humanos, financeiros e materiais, podendo-se assim afirmar que ele praticava mais uma liderança transaccional, que realça a eficiência e a eficácia na prossecução de objectivos, daí a sua identificação, às vezes, com a gestão, considerando que, valoriza os vários procedimentos e tarefas da gestão que permitem o funcionamento da escola (Southworth, 1999). Em relação a este tipo de liderança (apesar das muitas críticas que lhe são feitas), Southworth (1998) considera que o líder deve executar tarefas e procedimentos gestionárias (fazem parte do seu trabalho) e ter ao mesmo tempo capacidade de liderança. Por outro lado, verificou-se que o Presidente defendia e praticava uma gestão participativa e democrática com o objectivo de envolver toda a comunidade académica nos problemas existentes na Instituição, permitindo assim, um melhor funcionamento organizacional, que de certa forma indicia uma liderança transformacional, em que o líder deve ter uma visão de futuro e capacidade para envolver os outros nessa visão, com o objectivo de tornar a actividade significativa e inovadora (Southworth, 1998). Constatou-se também que, apesar duma entrada que se pautou pela inexperiência em cargos de gestão de topo (principalmente na área de gestão financeira e administrativa), o Presidente tentava implementar mudanças de fundo na organização e no funcionamento da Instituição, ultrapassando os Estatutos, criando gabinetes de apoio, serviços e delegando funções, tendo sempre como objectivo primeiro o sucesso dos

alunos. É neste sentido, que Southworth (1998) fala em liderança transformacional. Pode-se afirmar que o Presidente tinha consciência da importância da liderança de pessoas como suporte do funcionamento administrativo e pedagógico. Daí a sua preocupação em delegar funções e em implementar uma gestão participativa e democrática. A análise dos dados permitiram constatar que o Presidente conseguiu conciliar a liderança com a participação e a colegialidade, considerando que, desde que ele assumiu o cargo, um dos seus objectivos organizacionais tem sido a criação duma cultura democrática, aberta e participativa. Este aspecto faz-se sentir na criação dos gabinetes de apoio, dos serviços, e na implementação efectiva da participação nos órgãos de gestão do Instituto (Conselho Directivo e Conselho Científico), que são características das Instituições do ensino superior. Verificou-se também que, apesar da representação profissional ser predominante na acção do Presidente, na prática, ele tentava conciliar a defesa dos interesses dos colegas com a consciência da existência de objectivos organizacionais e da consciência de normas que é necessário cumprir. Portanto, o Presidente tinha consciência da necessidade do controle hierárquico e da vigilância do respeito a uma ordem instituída. Quanto ao estilo de liderança que o Presidente do instituto praticava, os dados permitiram constatar que, apesar de no exercício prático de liderança do Presidente estar patente os cinco tipos de liderança defendidos por Southworth (1989), os que mais predominavam actualmente eram a transaccional (a existência dos muitos constrangimentos internos e externos que afectam o funcionamento do Instituto, obrigou o Presidente a dar mais importância às actividades de carácter administrativo e financeiro) e a transformacional (ele está a implementar na Instituição uma política de descentralização do poder, delegando funções, e está a praticar uma gestão participativa e democrática). Por outro lado, constatou-se que, a administração geral do Instituto era a actividade mais importante que o presidente desempenhava no seu dia a dia, relativamente ao número de actividades (58%), despendendo mais tempo nesta actividade (50.75%). Assim, as actividades de rotina dominavam neste caso, a acção do Presidente. Constatou-se também que a actividade diária do Presidente, de uma forma geral, caracterizava-se por um elevado ritmo e volume de trabalho. As suas actividades eram interrompidas constantemente, e em geral eram realizadas num curto período de tempo (Mintzberg, 1999). Quanto à conciliação entre liderança e gestão os dados permitiram constatar que, na prática, o Presidente do Instituto ainda não tinha conseguido conciliar as duas vertentes, embora ele defendesse que o ideal seria conseguir um equilíbrio entre estas duas dimensões.

O terceiro papel, que é o de ligação, em que o gestor estabelece uma rede de contactos, nomeadamente com o exterior da organização (Mintzberg, 1999), os dados permitiram confirmar que o Presidente do Instituto estabelecia contactos com diversas pessoas, internas e externas à organização, mas relativamente à Tutela, não despendia quase tempo nenhum, o que vai de encontro às conclusões de Mintzberg (1999). Por outro lado, constatou-se que devido aos constrangimentos internos e externos que condicionam a acção do Presidente, bem como o funcionamento do Instituto, ele tinha dificuldades em desempenhar esses papéis exteriores (o papel de mediador entre a autonomia dos administradores e as pressões externas, e o papel de negociador com agências exteriores).

Em relação aos papéis de informação, a investigação mostrou que o Presidente do Instituto desempenhava os três papéis (receptor, disseminador e transmissor) que caracterizam os aspectos informativos das funções do gestor (Mintzberg, 1999).

Constatou-se que o presidente na sua acção quotidiana desempenhava o papel de receptor, considerando que, recebia informações tanto da comunidade académica (docentes, pessoal não docente e alunos), como do exterior da Instituição (Tutela, administração central e local, parceiros de desenvolvimento, pais, Presidentes de Institutos Superiores, Directores das Escolas Secundárias, entidades governamentais e de instituições comerciais, outros Directores de outros tipos de organizações e independentes sem ligações organizacionais importantes). Ele encontrava-se portanto, numa posição de vantagem para a recolha de informações, e estas chegavam-lhe em grande parte sob a forma verbal, muitas vezes tipo boato (Mintzberg, 1999).

Quanto ao papel de disseminador os dados mostraram que o presidente através das reuniões (principalmente) é que ele desempenhava este papel, pois os assuntos mais importantes e prioritários eram debatidos sistematicamente em várias reuniões. Por outro lado, as reuniões permitiam-lhe a troca de informações tanto com as pessoas que ocupavam cargos de gestão como com os subordinados. A troca de informação era sobretudo oral tal como Mintzberg (1999) tinha constatado.

Relativamente ao papel de transmissor constatou-se que o Presidente do Instituto, através do plano anual de actividades, do relatório anual de actividades e das notas, informava à Tutela e à administração central, sobre os planos, políticas, acções e resultados da Instituição. Verificou-se também que o presidente despendia grande parte do seu tempo com a comunicação tanto interna, como externa, considerando que esta era fundamental para a tomada de decisão.

Em relação *aos papéis de decisão*, os dados permitiram constatar que o presidente desempenhava os quatro papéis (empreendedor, gestor de crises, gestor de recursos e negociador) com maior ou menor grau de dificuldade dependendo das situações, que caracterizam os aspectos decisores das funções do gestor (Mintzberg, 1999).

Efectivamente, a investigação mostrou que era a nível dos papéis de decisão que o trabalho do presidente se apresentava mais complexo e difícil, considerando os muitos constrangimentos externos e internos que condicionavam a sua acção e o funcionamento do Instituto, originando por vezes conflitos. Como empreendedor, constatou-se que o presidente tinha muitas dificuldades em implementar os projectos que promoviam mudanças significativas para o desenvolvimento da instituição devido aos constrangimentos externos e internos já referidos. Como gestor de crises constatou-se também que, as insuficiências em termos de recursos humanos, financeiros e materiais dificultavam o desempenho deste papel por parte do presidente. Como gestor de recursos os dados permitiram constatar que é uma das principais e mais difíceis tarefas do Presidente, considerando que, estes são insuficientes e, ele tentava geri-los equilibradamente para evitar conflitos. Como negociador, os dados mostraram que, no estabelecimento de cooperação com Instituições congéneres e outras, para a criação de novos cursos ou projectos, o Presidente do Instituto participava activamente e com muita prudência. Aliás, o processo de tomada de decisões é complexo, considerando que, influencia o funcionamento da organização, e atravessa todas as funções e níveis da mesma, como por exemplo, a estrutura, os processos de interacção, a comunicação, a liderança, a cultura, etc. Por outro lado, através da análise dos dados, constatou-se que o Presidente do Instituto adoptava uma postura de tomada de decisões participativas, considerando que, os assuntos de carácter administrativo e financeiro mais importantes e prioritários eram discutidos e decididos nas reuniões do Conselho Directivo e da Comissão Permanente, enquanto que, os assuntos de carácter pedagógico e científico eram discutidos e decididos nas reuniões do Conselho científico e da Comissão Pedagógica.

A investigação forneceu dados pertinentes para caracterizar a acção do Presidente de um Instituto Superior Público como um profissional docente a desempenhar um cargo de administrador (gestor de topo). Os dados permitiram constatar que considerando os muitos constrangimentos internos que afectavam o funcionamento do Instituto, o Presidente tinha consciência que durante o tempo em que esteve no cargo, tinha sido mais administrador do que docente, considerando que ele queria que, “as coisas funcionassem” não se esquecendo das suas responsabilidades perante o Estado, enquanto administrador

de um Instituto Superior Público. Parece poder afirmar-se que, pelo menos nesta fase da sua gestão, apesar de o presidente continuar a sentir-se como um profissional docente e a querer representar os interesses dos docentes, os dados mostraram que ele agia mais como administrador no sentido de prestar contas, não só à comunidade académica, mas também, e principalmente ao Estado, por ter sido nomeado pelo Governo. Assim, constatou-se que, o facto de ele ter sido nomeado pelo Governo e não eleito pelos seus pares, fez com que ele se sentisse mais um representante do Estado no Instituto do que um representante dos professores, preocupando-se mais em controlar o cumprimento das regras existentes e com a implementação da política educativa do Governo em relação ao subsistema do ensino superior. Mas, por outro lado, pode-se também afirmar que, o facto de ele ser um profissional docente, faz com que ele sinta uma tendência natural em defender os interesses dos docentes (representante dos professores). Assim, de certa forma, ele vive num conflito constante entre estas duas lógicas antagónicas (Dinis, 1997; Barroso e Sjørslev, 1991), mas a lógica do administrador predomina sobre a lógica do profissional docente. Neste caso concreto, estes dois papéis que eventualmente poderiam estar em conflito (Dinis, 1997), um predomina sobre o outro, mas numa tentativa de conciliação. Assim, é possível que no contexto específico do Instituto em consideração, apesar de actualmente predominar o papel de administrador na acção do presidente, pode ser que, com o tempo, ele consiga encontrar um equilíbrio entre estes dois papéis. No entanto, isso seria o foco de outro projecto de investigação.

Baseando-se nas conclusões genéricas acima apresentadas sobre o trabalho do presidente (gestor de topo) de um Instituto Superior Público em Cabo Verde, parece poder afirmar-se que o presidente do Instituto em consideração não tem uma influência determinante no funcionamento deste, devido à existência e permanência em Cabo Verde da estrutura tradicional de uma administração do sistema escolar centralizada e burocrática, sendo portanto necessária e urgente a promoção e a implementação de um modelo mais flexível e diversificado.

Epílogo

Na introdução do presente estudo fez-se referência sobre a inexistência de estudos em Cabo Verde relativamente à problemática em causa, constituindo assim ao mesmo tempo uma vantagem/dificuldade e um desafio. Assim, à medida que íamos avançando na investigação tornava-se cada vez mais claro para nós da complexidade da problemática escolhida bem como das perguntas de pesquisa decorrentes daquela, susceptíveis de várias perspectivas consoante for o enquadramento teórico e metodológico.

Por outro lado, apercebemo-nos de algumas limitações e insuficiências do desenho da investigação que convém realçar. Destacaram-se três que se mostraram relevantes.

A primeira diz respeito à dificuldade que sentimos em alguns momentos na tentativa de encontrar uma “articulação” não só entre métodos qualitativos e quantitativos (pluralismo metodológico) pelo qual optámos, devido à natureza do objecto deste estudo, mas também entre as várias técnicas de investigação. No entanto, pensamos que, no geral o resultado da investigação é bastante positivo.

A segunda refere-se ao facto de não conseguirmos mobilizar de uma forma equilibrada as três estratégias de investigação (descritivo, etnográfico e estudo de caso), que tínhamos defendido no capítulo da metodologia, pois devido a constrangimentos logísticos a investigação etnográfica no Instituto em causa ficou muito aquém das nossas expectativas. Pensava-se que a investigação etnográfica seria a melhor forma de conseguir uma descrição, interpretação e compreensão profunda das acções, interacções e representações que revelam os comportamentos organizacionais (Woods, 1989), relativamente aos objectivos e à problemática do presente estudo, mas neste caso concreto, o estudo de caso como estratégia de investigação foi mais profícuo.

A terceira consiste no facto de termos considerado apenas, na observação dos dados, a perspectiva do presidente do Instituto e, nas entrevistas, ter entrevistado apenas o presidente e quatro docentes membros do Conselho Directivo (o presidente do Conselho Científico, o director administrativo, e duas docentes representantes dos professores). Seguramente que a natureza e o desenho da problemática e das questões de pesquisa justificam a importância atribuída ao presidente do Instituto e aos quatro docentes membros do Conselho Directivo. No entanto, representa uma visão parcial e fragmentária do problema, ou seja, o estudo ficaria mais completo se tivéssemos observado e entrevistadas as perspectivas de toda a comunidade académica (os professores, os alunos e o pessoal não docente), mas devido a limitações de carácter logística, temporal e

espacial tal não foi possível. No entanto, aguarda-se uma melhor oportunidade no sentido de aprofundar esta problemática do desempenho do presidente de um Instituto Superior Público em Cabo Verde.

Considerando que este estudo tem uma natureza exploratória não só pela inexistência de estudos sobre o tema em consideração, mas também pelas opções metodológicas escolhidas, torna-se necessário alargar e aprofundar a investigação ligada a esta problemática. A continuidade da investigação do desempenho dos presidentes dos outros Institutos Superiores Públicos no sentido de se fazer um estudo mais extensivo, que permita generalizar as principais características comuns aos gestores de topo dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde seria útil, não só para a auto-formação destes presidentes, mas também para os docentes e futuros gestores de topo dos referidos Institutos considerando a riqueza da descrição de práticas e saberes que constarão dos estudos. Por outro lado, seria profícuo na linha da problemática em causa, entre outros aspectos, investigar:

- Os desempenhos dos gestores de topo dos Institutos Superiores privados no sentido de estabelecer comparações com os dos presidentes dos Institutos Superiores Públicos.

- As políticas educativas relacionadas com o subsistema de ensino superior em Cabo Verde e a sua influência no desempenho (funções e papéis) dos presidentes dos Institutos Superiores Públicos.

- Se os presidentes dos Institutos Superiores Públicos em Cabo Verde passarem a ser eleitos pelos seus pares (os professores) em vez de serem nomeados pelo Governo, como é que desempenhariam as suas funções?

- As eventuais diferenças entre os géneros (feminino e masculino) na gestão dos estabelecimentos de ensino superior Públicos.

- Se os presidentes dos Institutos Superiores Públicos fossem profissionalizados como é que desempenhariam as suas funções?

- Finalmente, a tendência actual das políticas educativas em Cabo Verde de uma maior descentralização do sistema educativo, maiores níveis de autonomia, nomeadamente ao nível dos estabelecimentos de ensino não superior e superior implicará a redefinição dos papéis e funções dos docentes profissionais como administradores escolares?

Referências Bibliográficas

- AFONSO, Maria Manuela (2000). Educação e Classes Sociais em Cabo Verde. Cabo Verde: Spleen Edições.
- AFONSO, Natércio (1994). A Reforma da Administração Escolar. A Abordagem Política em Análise Organizacional. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- ALVAREZ, Manuel, (1998). El liderazgo de la calidad total. Madrid; Editorial Escuela Española.
- AMARAL, Alberto (2003). Managerialismo e governação das instituições do ensino superior em Portugal. Formas de governo no ensino superior: actas/Colóquio; Portugal: Conselho Nacional de Educação.
- ARCHER, Margaret S. (1979). "Social Origins of Educational Systems. Londres: Sage Publications Ltd.
- As Grandes Opções do Plano. Praia, Janeiro de 2002.
- BALDRIDGE, J. V. (1971). Power and Conflict in the University. New York: John Wiley & Sons.
- BALDRIDGE, J. V. (1971a). Power and conflict in the university. New-York: John Wiley & Sons.
- BALDRIDGE, J. V. (1971b). Introduction: models of university governance – bureaucratic, collegial and political. In J. V. Baldrige. Academic Governance. Berkeley: McCutchan Publishing Corporation.
- BALL, Stephen, (1997). "La escuela participativa en el contexto de la política postmoderna y el "market". Modelo de participación en el Reino Unido". In Xavier Garagorri e Pedro Municio (coods.), Participación, autonomia y dirección. Madrid; Editorial Escuela Española.

- BALLION, Robert (1994). "Styles de direction et fonctionnement des lycées". In *revue Internationale d'Education*. Sévres, nº2, Junho de 1987, pp. 12-18.

- BARROSO, João, (1988a). "A autonomia das escolas: uma condição de mudança". In Barroso, João, org. (1988a). *Práticas de Gestão do ensino não superior: Da diversidade de contextos à diversidade de iniciativas*. Lisboa: GEP, Ministério da Educação.

- BARROSO, João, org. (1988a). *Práticas de Gestão do ensino não-superior: Da diversidade de contextos à diversidade de iniciativas*. Lisboa: GEP, Ministério da Educação.

- BARROSO, João (1991). "A participação na administração como campo de qualificação profissional dos professores". In: *Ciências da Educação em Portugal. Situação actual e perspectivas*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação, pp. 645-651.

- BARROSO, João (1991a). "Modos de organização pedagógica e processos de gestão: sentido de uma evolução". In: *Inovação*, Revista do Instituto de Inovação Educacional, vol. 4, nº 2 e 3, 1991, pp. 55-86.

-BARROSO, João (1995). *Os liceus. Organização pedagógica e administração (1936 – 1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e junta Nacional de Investigação Científica.

- BARROSO, João (1995a). *Perfis pessoais e profissionais dos directores executivos e dos membros do conselho de escola ou área escolar. Relatório de um estudo efectuado para o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Novo Modelo de Gestão de Estabelecimentos de Educação Pré- Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário*. Lisboa: Educa.

-BARROSO, João e PINHAL, João (ed.) (1996). *A administração da Educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

- BARROSO, João (1998). Descentralização e Autonomia: Devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. Serviço da educação da Fundação Calouste Gulbenkian. Colóquio: «Escolas e parcerias educativas».

- BARROSO, João (1999). “Regulação e Autonomia da Escola Pública: o papel do Estado, dos Professores e dos Pais”. In: *Inovação*, nº 12, pp. 9-33.

- BARROSO, João (2001). Relatório da disciplina “Teoria das Organizações e da Administração Educacional” – Provas de agregação – 2º Grupo – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

- BARROSO, João (2002). “Reitores, presidentes e directores: evolução e paradoxos de uma função”. In: *Administração Educacional. Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, nº 2, 2002, pp. 91-107.

- BILHIM, João Abreu de Faria (1996). Teoria Organizacional - Estruturas e Pessoas. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas

- BINRBAUM, Robert (1988). How Colleges work – the Cybernetics of Academic Organization and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass, inc. Publishers.

- BOGDIN, R. C. e BIKLEN, S. K., (1994). Investigação qualitativa em educação. Porto: Porto Editora.

- BARDIN, L. (1991). Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70.

- BUSH, T. (org.) (1989). Managing Education: Theory and Practice. Milton Keynes: Open University Press.

- BUSH, Tony (1994). Theory and practice in educational management. Tony Bush & John West- Burnham (ed.). The principles of educational management. Gillian. Qualitative Methods in Organizational Research, London: Sage Publication, pp. 14-36.

- BUSH, Tony (2003). "Gestão e Liderança Educacionais: Perspectivas Inglesa e Internacional". In: *Administração Educacional. Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, nº3, 2003, pp. 110-119.

- BATES, Richard (1994). "Teoría crítica y administración educativa". In ESCUDERO, Juan Manuel e GONZALEZ, Maria Tereza (1994), *Professores y escuela*. Madrid, Ediciones Pedagógicas.

- BUCHA, Agostinho Inácio (2004). *A Problemática dos Institutos Politécnicos à Luz das novas Teorias de Gestão*. Portugal: Edições Cosmos.

- BURGESS, Robert G. (1991c). In Field. *An Introduction to Field Research*. London: Routledge.

- BURGESS, Robert G. (2001). *A Pesquisa de Terreno. Uma introdução*. Portugal: Celta Editora.

- BURRELL, G. and MORGAN, G., (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. Portsmouth, N. H., Heinemann.

- CABRITO, Belmiro (2002). *Financiamento do Ensino Superior. Condição Social e Despesas de Educação dos Estudantes Universitários em Portugal*. Lisboa: Educa.

- CALDEIRINHA, Maria Fernanda (2001). *A Reorganização das Escolas Superiores de Enfermagem. Um Processo de Mudança Educacional*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. (Dissertação de mestrado policopiada).

- CALDEIRINHA, Maria Fernanda Carapinha Santos da Silva (2001). *A reorganização das Escolas Superiores de Enfermagem: um processo de mudança*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. (Dissertação de mestrado policopiada).

- CANÁRIO, Rui (1995). "Os Estudos sobre a Escola: Problemas e Perspectivas" In ESTERLA, Albano, BARROSO, João & FERREIRA, Júlia, eds. *A Escola. Um objecto de Estudo*. Actas do Vº Colóquio da AIEP/AFIRSE. Lisboa: AFIRSE Portuguesa e

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação – Universidade de Lisboa. pp. 93-117.

- CARMO, Hermano e FERREIRA, Manuela Malheiro, (1998). Metodologia da Investigação. Guia para auto-aprendizagem. Lisboa, Universidade Aberta.

- CARVALHEIRO, Maria da Graça Lopes (2004). A Especificidade da Gestão Escolar em Portugal na Memória de três Gestores Escolares. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. (Dissertação de mestrado policopiada).

- CHIAVENATO, I. (1999). Introdução à Teoria Geral da Administração. Brasil, 6ª Edição Revista e Actualizada, Editora Campus.

- COHEN, M. D. & MARCH, J. G. (1986). Leadership and ambiguity, the American College President. New York: Carnegie/McGraw-Hill.

- COHEN, M. D., MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. (1992). A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, 17 (1), pp. 1-25.

- Conferência Mundial sobre o Ensino Superior. UNESCO. Paris, 5 a 9 de Outubro 1998.

- CORREIA, Fernanda, AMARAL, Alberto e MAGALHÃES, António, (2002). Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior. O caso Português. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

- CORREIA, Virgílio Gomes (1996). Cabo Verde. Educação e Desenvolvimento. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. (Dissertação de mestrado policopiada).

- COSTA, Jorge Adelino (1996). Imagens Organizacionais da Escola Portugal: Edições Asa.

- COSTA, Jorge Adelino (2000). "Liderança nas organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas". In COSTA, Jorge Adelino (2000),

MENDES, António Neto e VENTURA, Alexandre, orgs.. Liderança e estratégia nas organizações escolares. Aveiro, Universidade de Aveiro, pp. 15-34.

- CRESPO, Vitor (1993). Uma universidade para os anos 2000. O ensino superior numa perspectiva de futuro. Portugal: Editorial Inquérito.

- DINIS, Luís Leandro (1997). O Presidente Do Conselho Directivo. O Profissional como Administrador. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. (Dissertação de mestrado policopiada).

- DINIS, Luís Leandro (2002). “O Presidente do Conselho directivo: Dilemas do Profissional Docente enquanto Administrador Escolar”. In: *Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, nº 2, 2002, pp.107-112.

- Direcção Geral do Ensino Superior e Ciência (2002). Ensino Superior em Cabo Verde. Subsídios para a Implementação da Universidade de Cabo Verde (versão provisória). Praia: MEVRH.

- ESTÉVÃO, Carlos Alberto Vilar, (2000). “Liderança e democracia: o Público e o Privado”. In: COSTA, Jorge Adelino (2000), MENDES, António Neto e VENTURA, Alexandre, orgs.. Liderança e estratégia nas organizações escolares. Aveiro, Universidade de Aveiro, pp. 35-44.

- ETZIONI, A. (1964). Modern Organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- FANELLI, A. G. (1998). Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional. Buenos Aires. CEDES. Nuevas Tendências.

- GHIGLIONE, R. e MATALON, B., (1993). O Inquérito Teoria e Prática, Oeiras, Celta Editora.

- GOMES, R. (1992). Culturas Organizacionais de Escola e Identidades Profissionais dos Professores. Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa: Faculdade de Motricidade Humana.

- GÓMEZ, Gregório Rodríguez e OT., (1995). Análisis de datos cualitativos assistido por ordenador: aquad y nudist. Barcelona, PPU.

- GONZÁLEZ, Maria Teresa (1994). "La dirección escolar. Mas allá de una concepción técnica y gerencial". In: Curriculum, nº8-9, 1994, pp.3-19.

- GREENFIELD, William D. Jr. (1999). Para uma teoria da administração escolar: a centralidade da liderança. In: SARMENTO, Manuel Jacinto, org. Autonomia da Escola. Políticas e práticas. Porto: ASA.

- GRILO, E. M., SILVA, J. M. e ROSA, M. C., (1993). Estudo sobre o ensino superior em Cabo VERDE (Versão Provisória). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- HOYLE, Eric (1975). "Leadership and Decision-Making in Education" in Hughes, Mereddyd, ed. Administering Education: International Challenge. London: The Athlone Press, pp. 30-44.
- HUGHES, R. L., Ginnett, R. C. & Curphy, G. J. (1996). Leadership. Enhancing the lessons of experience (2nd ed.). Chicago: Irwin.

- KING, Nigel (1994). "The Qualitative Research Interview" In Cassell, Catherine & Simon,

- KOTTER, J. P. (1992). What leaders really do. In J. J. Gabarro (Ed.), Managing People and organizations. Boston, MA: Harvard Business School Press.

- LIMA, Licínio (1998). A escola como Organização e a participação na organização escolar. Braga: Instituto de Educação e Psicologia – Centro de Estudos em Educação e Psicologia: Universidade do Minho.

- LOPES, A. S. (1981). O Financiamento da Formação Técnica Superior: algumas reflexões no âmbito da Economia da Educação. Estudos de Economia. Vol. 1, nº3, Maio-Agosto, pp. 303-317.

- MAGALHÃES, António M. (2004). A Identidade do Ensino Superior. Política, Conhecimento e Educação numa época de transição. Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.

- MINTZBERG, Henry (1990). Le manegement. Voyage au centre des organisation. Paris: Les éditions d' Organissation.

- MINTZBERG, Henry (1995). Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. S. Paulo: Atlas

- MINTZBERG, Henry (1995). Estrutura e dinâmica das organizações. Lisboa: Publicações D. Quixote.

- MINTZBERG, Henry (1999). “Profession: manager. Mythes et réalites”. In: *Harvard Business Review – le Lidership*. Paris: Éditions d'organisation.

- NÓVOA, António (1992). “ Para uma análise das instituições Escolares”; In: *Nóvoa, António, coord. (1992). As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações D. Quixote, pp. 15-43.

- NÓVOA, António, (1992). Vidas de Professores. Porto: Porto Editora.

- OCDE (1998b). Education Policy Analysis. Paris: Centre for Educational Research and Innovation.

- PELAGE, Agnés (2000). “Les transformations du role du chefe d'établissement d'enseignement secondaire”. In VAN ZATEN, Agnés. L'école. L'état des saviors. Paris: Éditions la découverte.

- Plano Estratégico para a Educação, (2003), 1ª Parte, (Versão Provisória). Praia. MEVRH.

- Plano Estratégico para a Educação. Ensino Superior (2003). Praia: PROMEF.

- Programa do Governo para a VI Legislatura (2001-2005). Praia, Cabo Verde.

- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L.V. (1992). Manual de Investigação em Ciências Sociais- trajectos. Lisboa: Gradiva.

- REGO, Arménio, (1998). Liderança nas Organizações – teoria e prática. Aveiro – Portugal: Universidade de Aveiro.

- REGO, Arménio, CUNHA e Miguel Pina, (2003). A essência da liderança. Mudança. Resultados. Integridade. Lisboa: Editora RH, Ltd.

- Relatório sobre “O Ensino Superior nos Países em Desenvolvimento: Perigos e Esperanças” (2000). Cadernos nº4. Lisboa: Associação das Universidades de Língua Portuguesa.

- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, MINISTÈRE DE L' ÉDUCATION NATIONALE, (2002). Protocole d'accord relatif aux personnels de direction. Documento policopiado.

- ROBIN, Jean-Yves, (2001). Biographie Professionnelle et Formation. Quand des responsables se racontent. Paris: Éditions L'Harmattan.

- ROST, J. & SMITH, A. (1992). Leadership: A postindustrial approach. European Management Journal, 10 (2), 193-201.

- ROWE, W. G. (2001). Creating wealth in organizations: The role of strategic leadership. Academy of Management Executive, 15 (1), 18-94.

- SANCHES, Maria de Fátima Chorão (1996). “Imagens de liderança educacional: acção tecnocrática ou acção moral e de transformação?”. In: Revista de Educação, vol. VI, nº1, 1996, pp. 13-15.

- SANCHES, Maria de Fátima Chorão (1999). “Liderança pedagógica e social: retratos entre pares”. In: Revista de Educação, vol. VIII, nº1, 1999, pp.65-82.

- SANTIAGO, Rui A., LEITE, Denise & POLIDRI Marlis, LEITE, Maria Cecília e SARRICO, Cláudia, (2003). “Modelos de governo, gerencialismo e avaliação

institucional nas universidades”. Revista Portuguesa de Educação, vol. 16, nº 1, pp. 75-99.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (1989). Introdução a uma Ciência Pós-Moderna. Porto: Edições Afrontamento.

- SANTOS, Júlio Gonçalves dos (1999). “A construção da mudança educativa em Cabo Verde: subsídios para uma dimensão política”. In Estrela, Albano e Ferreira, Júlia (1999), Association Francophone Internationale de Recherche en Sciences de L’Education. Educação e Política. Vol. I. II Congresso Internacional. AFIRSE Portuguesa. FPCE. Universidade de Lisboa.

- SEIXAS, Ana Maria (2002). Novas formas de regulação estatal dos sistemas de ensino superior – a emergência do Estado Avaliador. Avaliação de organizações educativas. Organizadores: COSTA, J. A., MENDES, A. N. e VENTURA, A. Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar, 2, Universidade de Aveiro.

- SERGIOVANNI, Thomas J. (1991). The Principalship. A reflective practice perspective. Boston: Allyn and Bacon.

- SERGIOVANNI, Thomas J. (2004). Novos caminhos para a liderança escolar. Portugal: Edições Asa.

- SERGIOVANNI, Thomas J. (2004). O mundo da liderança. Desenvolver culturas, práticas e responsabilidade pessoal nas escolas. Portugal: Coleção Perspectivas Actuais/Educação.

- SHEIN, Edgar H. (1982). Psicologia Organizacional. Rio de Janeiro: Prentice – Hall do Brasil.

- SHEIN, Edgar H. (1985). Organizational Culture and Leadership. S. Francisco: Jossey Bass Pub.

- SILVA, Elisete Marques da, (1991). "Educação e inserção no sistema mundo: o caso de Cabo Verde". Revista Internacional de Estudos Africanos, 14/15, Janeiro-Dezembro, 1991, pp. 219-240, pp. 222 e 223.

- SILVA, Eugénio Adolfo Alves da (2004). O burocrático e o político na administração universitária. Braga: Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Ministério da Ciência e do Ensino superior.

- SIMÃO, José Veiga, SANTOS, Sérgio Machado dos, e COSTA, António de Almeida, (2005). Ambição para a Excelência. A oportunidade de Bolonha. Portugal: Gradiva.

- SOUTHWORTH, Geoff (1998). Leading improving primary schools. The work of headteachers and deputy Heads. London: The Falmer Press.

- SOUTHWORTH, Geoff (1999). "Continuities and changes in Primary Headship". In Bush, Toni et alli, eds. Educational Magement: redefining theory, policy and practice. London: Paul Chapman Publishing Ltd.

- STAKE, Robert E. (1998). Investigación com estudio de casos. Madrid: Ediciones Morata.

- TEACHER TRAINING AGENCY, (1998). National Standards for Headteachers. On Line: www.nesl.org.uk.

- TAVARES, José (2003). Formação e Inovação no Ensino Superior. Portugal: Porto Editora.

- THURLER, Mónica Gather (1998). "Diriger pour transformer l'établissement scolaire". In TILMAN, Francis e QUALI, Nouria (2001). Piloter un établissement scolaire. Lectures et stratégies de la conduite du changement à l'école. Bruxelles: De Boeck Université, pp. 187-215.

- THURLER, Mónica Grather (2000). Inover au couer de l'établissement scolaire. Issy-les-Moulineaux: ESF.

- TELXEIRA, Sebastião (1998). *Gestão das Organizações*. Portugal: Macgraw – Hill.

- TILMAN, Francis e QUALI, Nouria (2001). *Piloter un établissement scolaire. Lectures et strategies de la conduite du changement à l'école*. Bruxelles: De Boeck Université.

- TOLENTINO, Corsino (2003). *Universidade de Cabo Verde: Subsídios para um Programa de Capacitação das Instituições de Educação Superior e Instalação da UNI-CV. PCI 2003 – 2007. Relatório da 1ª missão de avaliação realizada entre 10 e 29 de Abril de 2003 (Versão 1)*.

- TORRES, Leonor Maria de Lima (2004). *Cultura Organizacional em Contexto Educativo*. Braga: Universidade do Minho.

- TUCKMAN, Bruce W. (2002). *Manual de investigação em educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- VAN ZANTEN, Agnés (1999). “Les chefs d'établissement et la justice des systèmes d'enseignement en France et en Angleterre: les pratiques et les éthiques professionnelle à l'épreuve de la concurrence entre les établissements”. In MEURET, D. ed. *La justice du système éducatif*. Bruxelles: De Boeck Université.

- VALA, J. (1990). A análise de conteúdo in A. Silva e J.M. Pinto, *Metodologia das Ciências Sociais*. Lisboa: Afrontamento. Pag. 101-128.

- ZALEZNIK, A. (1997). *Managers and leaders: Are they different?* Harvard Business School.

- WEINDLING, Dick (1999). “Stages of Headship”. In Bush, Tony et alli, eds. *Educational Management: redefining theory, policy and practice*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.

- WOLCOTT, Harry F. (1994). *Transforming Qualitative Data*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- WOODS, Peter (1989). La Escuela por Dentro. La Etnografia en la Investigacion Educativa. Barcelona: Ediciones Paidós.

-YIN, Robert K. (1994). Case Study Research. Dising and Methodos. Thousand. Oaks. Sage.

Sites da Internet consultados

- INE – Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, em: <http://www.ine.cv>, 2002

- NOSI – Universidade de Cabo Verde, em: <http://www.cniunicv.cv/missão.htm>, 2004

Legislação

Legislação do Ensino Superior em Cabo Verde⁵⁴

1. Lei n.º 103/III/90 (1ª lei de bases do Sistema Educativo, de 26 de Dezembro, preconizou a institucionalização do Ensino Superior e, para isso, a Comissão Instaladora (CIES), parcialmente implementada em 1991;
2. Decreto-lei n.º 26/95 - Cria o Curso superior de Gestão e Marketing e o Curso superior de Contabilidade;
3. Decreto-lei n.º 54/95 – Aprova os Estatutos do Instituto Superior de Educação (I.S.E.);
4. Decreto-lei n.º 40/96 de 21 de Outubro 96 – cria o Instituto Superior de Engenharia e Ciências do Mar (ISECMAR) e aprova os Estatutos;
5. Decreto nº 41/97, de 12 de Agosto – Aprova o acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde no domínio do Ensino superior;
6. Decreto-Lei n.º 80/97 aprova os Estatutos do INIDA (Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário) em que o Centro de Formação Agrária (CFA) se constitui como um serviço autónomo da instituição;
7. Resolução n.º 24/98, de 8 de Junho – cria o Instituto Nacional de Administração e Gestão (INAG) - Encontra-se actualmente em fase de instalação;
8. Decreto Lei n.º 28/98 de 27 de Junho - cria o Curso Superior de Gestão Bancária;
9. Decreto-Lei 29/98, de 3 de Agosto – define as normas e os procedimentos de gestão de recebimentos e pagamentos por organismos do Estado;
10. Resolução 46/98 de 28 de Setembro - cria o Instituto superior de Ciências Económicas e Empresariais (ISCEE);
11. Decreto-Lei 52/98 de 28 de Setembro - aprova os Estatutos do instituto superior de Ciências Económicas e Empresariais (ISCEE);
12. Decreto-Lei n.º 61/99 de 11 de Outubro - cria o Curso de Planeamento e Gestão do

⁵⁴ Fonte – Direcção Geral do Ensino Superior e Ciência (DGESC), MEVRH.

Desenvolvimento Local;

13. Lei n.º 113/V/99 - Lei de Bases do Sistema Educativo (revisão da Lei n.º 103/III/90, de 26 de Dezembro);
14. Decreto Legislativo n.º 1/99: Estabelece o Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior;
15. Decreto Legislativo n.º 2/99: Estabelece o Estatuto do Pessoal Investigador;
16. Resolução n.º 8/ 99: Cria uma Comissão Técnica responsável pela área da Educação para estudar, avaliar e propor os cenários técnicos e jurídicos alternativos para o Sistema de Ensino;
17. Lei n.º 97/V/99 de 22 de Março - Estabelece a Gestão Privada de Estabelecimentos Públicos de Ensino Superior;
18. Resolução n.º 53/2000, de 7 de Agosto - cria a Universidade de Cabo Verde (UCV) – Esta Resolução não chegou a ser implementada;
19. Decreto-Lei n.º 33/2000, de 28 de Agosto - estabelece o regime de instalação da Universidade de Cabo Verde (UCV) – Este Decreto-Lei não foi implementado;
20. Decreto-Lei n.º 15/2000 de 13 de Março - aprova regime de acesso e ingresso no ensino superior;
21. Decreto-Lei n.º 39/2000 - reconhece o grau de bacharel ao Curso de Planeamento e Gestão do Desenvolvimento Local criado pelo Decreto Lei n.º 61/99 de 11 de Outubro;
22. Decreto-Lei n.º 11/2001, de 7 de Maio - autoriza o Instituto Jean Piaget a exercer actividade em Cabo Verde; - Instituição de direito e capital português;
23. Decreto-Lei n.º 12/2001, de 7 de Maio – autoriza a criação da Universidade Jean Piaget de Cabo Verde; - Estabelecimento privado de capital português;
24. Decreto-Lei 25/2001, de 5 de Novembro – aprova a orgânica do Ministério da Educação;
25. Portaria 7/2002, de 27 de Maio – aprova o regulamento do Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Superior para o ano 2002/03;
26. Despacho 2/2002, de 17 de Julho – fixa as condições para o reconhecimento oficial e entrada em funcionamento de estabelecimentos de Ensino Superior Particular e Cooperativo;

27. Proposta de reconhecimento oficial do Instituto de Estudos Superiores Isidoro Graça (IESIG) em funcionamento desde 2002;
28. Proposta de criação de uma Escola Internacional de Arte no Mindelo, Ilha de São Vicente (M – ELA), em preparação;
29. Decreto-Lei nº 31, 2004 de 26 de Julho – Cria a Comissão Nacional para a instalação da Universidade de Cabo Verde (CNI-UNICV).

Faculdade de Psicologia
e Ciências da Educação
Universidade de Lisboa
BIBLIOTECA